



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XI - Nº 469

Bogotá, D. C., martes 5 de noviembre de 2002

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación, la casa del Maestro Alejandro Obregón en la ciudad de Cartagena.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se declara Patrimonio Cultural de la Nación, la casa del Maestro Alejandro Obregón, en la ciudad de Cartagena.

Artículo 2°. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley se autoriza al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones requeridas para la compra del inmueble.

Artículo 3°. Esta ley rige a partir de su aprobación, sanción y publicación.

Jairo Martínez Fernández,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El proyecto que someto a su consideración es un reconocimiento a un brillante pintor colombiano en desarrollo del artículo 72 de la Constitución Política que consagra: "El Patrimonio Cultural de la Nación está bajo la protección del Estado".

MARCO LEGAL

La Corte Constitucional frente a la atribución del Congreso para declarar monumento nacional a un bien en Sentencia C-343 de 1995 afirmó:

"... es cierto que el legislador delegó ante el Consejo de Monumentos Nacionales ciertas atribuciones, ello no obsta para que, en virtud de la cláusula general de competencia pueda el Congreso darle directamente el carácter de Monumento Nacional a una obra pública como el templo de San Roque. El hecho de que no hubiese contado con la participación de el Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto de ley que se revisa, es, pues, un argumento de conveniencia pero no de su constitucionalidad..."

"...La iniciativa parlamentaria para presentar proyecto de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de

título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto, las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos Miembros del Congreso de la República, si podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla.

Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el Presupuesto General de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Esta Corte declara la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo".

EL MAESTRO

Alejandro Obregón, no es sólo uno de nuestros "clásicos" en artes plásticas. Es también el maestro por excelencia.

Pintor colombiano de estilo expresionista, en el que predominan la fantasía creadora y los elementos emotivos. Alcanza en la pintura lo que su amigo García Márquez en la literatura, la expresión de lo real maravilloso.

Nació en Barcelona, hijo de colombiano y angloespañola.

Toda la obra de Obregón demuestra que siempre ha trabajado con el mismo método de composición: grandes brochazos, articulando la superficie y la caligrafía típicamente suya. Establece así las relaciones del conjunto consigo mismo y con quien las mira.

Obregón, nos enseña a apreciar nuestras costumbres, nuestras raíces, a relacionarnos con ellas, en obras como Iguanas y Jaguares; Alcatraces y Mojarras; ganado ahogándose en el Magdalena, la flora del Caribe; la nieve de los Andes; la violencia colombiana.

En 1944 presentó por vez primera su obra en Colombia en el V Salón Nacional, con títulos tan convencionales como el propio certamen: Retrato del Pintor, Niña con Jarra, Naturaleza Muerta y desde ese momento fue considerado por la crítica como un artista de gran talento.

Se ha dividido su evolución en cuatro periodos: Los dos primeros, de 1944 a 1948 y de 1949 a 1954, de formación y búsqueda de un estilo personal; el tercero, de 1955 a 1967, de madurez.

Ha ganado en dos ocasiones (1962) y (1966) el Primer Premio de Pintura en el Salón Nacional de Colombia, con lo que ha obtenido el reconocimiento internacional. De esta época son sus series de Toros, Cóndores, Mojarras y Barracudas.

Con los Cóndores de 1957 se produce el renacimiento del Maestro. Volcanes de 1959; Manglares de 1960; Aves Cayendo al Mar en 1962; Barracudas en 1963 y los Huesos de mis Bestias en 1966, obras éstas que muestran el trabajo del Maestro Obregón en su más alta expresión. Así mismo realizó obras donde se expresaba la crisis que ha vivido el país, como Violencia, Premio Nacional de 1962.

El cuarto periodo, que va desde 1966 hasta su muerte, es considerado por la crítica de decadencia. Además de pinturas de caballete realizó murales, como el de la Biblioteca Luis Ángel Arango en 1959.

En 1967, Obregón pinta los Icaros, en 1968 los Paisajes para Angeles; en 1969 las Vírgenes de la Anunciación.

El maestro Obregón murió el 1992 en la ciudad de Cartagena (Colombia).

Correspondiendo así en la carrera pictórica del maestro Alejandro Obregón y las muchas satisfacciones que le ha dado al Arte Nacional resulta de sobra, merecido el homenaje que este proyecto pretende rendir.

Jairo Martínez Fernández,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 25 de octubre del año 2002 ha sido presentado en el este Despacho, el Proyecto de ley número 120 de 2002 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante, *Jairo Martínez F.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 007 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana.

Introducción

Ponemos a consideración de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 007 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana*; cuyo objetivo principal es otorgar unas funciones más precisas al Banco de la República para que la regulación de la moneda y la canjeabilidad de los billetes sean ajustadas a la nueva realidad macroeconómica del país, en particular a los bajos índices de inflación.

Normalización de la moneda en Colombia

Es importante resaltar que el fundamento de este proyecto es la normalización de la moneda colombiana, que a diferencia de países como Brasil y Argentina, donde se sustituyó la unidad monetaria al inicio de severos programas de ajuste económico y donde se buscaba como objetivo fundamental la estabilización de la moneda, la propuesta de normalización de la unidad monetaria en Colombia se presenta tras varios años de significativos avances en el control de la inflación.

Es importante señalar otras condiciones macroeconómicas que permitirían el éxito de la normalización de la moneda, así como también sus posibles efectos en la economía.

El estudio plantea, por una parte, que el país puede acompañar esta medida de una rigurosa disciplina fiscal y monetaria para que la transmisión de señales en materia macroeconómica sea clara y por ende genere credibilidad y confianza por parte de los agentes económicos. Por otra parte, se debería profundizar la política de estabilización de las tasas de interés, del tipo de cambio, crecimiento de la economía y de manejo coherente de la deuda. La evidencia de la medida de normalización de la moneda mexicana en 1993 nos muestra que el país azteca, antes de eliminar los tres ceros en su unidad monetaria, mostraba avances en la estabilización de sus principales indicadores macroeconómicos. México no ha tenido que recurrir a nuevos cambios de moneda desde su normalización.

Es de anotar que la versión original de la propuesta de modificar la unidad monetaria en Colombia, tenía como objetivos principales los de simplificar el manejo de cantidades en moneda nacional, facilitar los procedimientos contables y de registro de las cifras en moneda colombiana, darle racionalidad y agilidad a las transacciones, y lograr un uso más

eficiente de los sistemas de cómputos, esta medida tiene efectos macroeconómicos que es pertinente considerar.

Efectos macroeconómicos de la normalización

En principio, la sustitución de las monedas y billetes denominados en “pesos” actuales por monedas y billetes denominados en “Nuevos Pesos” no debería tener ningún efecto relevante sobre la situación macroeconómica del país. No obstante, se pueden mencionar algunas razones por las que la entrada en circulación de la nueva unidad monetaria puede tener consecuencias macroeconómicas en el corto plazo.

1. La primera razón es que los agentes económicos pueden cometer errores sistemáticos cuando realizan muchos cálculos financieros. Sin embargo, no cabe esperar que los efectos agregados de estos errores sean sustanciales.

2. La segunda razón tiene que ver con las dificultades logísticas que supone cambiar el efectivo utilizado por más de cuarenta millones de colombianos. Aunque en el pasado ha habido procesos de sustitución monetaria (el proceso de transición del sistema monetario español al monetario decimal, a mediados del siglo XIX, y la estabilización de la moneda en 1905), la entrada en circulación del “Nuevo Peso” implica una operación de sustitución del efectivo en circulación a una escala sin precedentes.

No obstante, el proceso de preparación y de distribución previa de monedas y billetes puede adelantarse con la debida anticipación y puede hacerse uso de toda la infraestructura del Banco de la República y del sistema financiero en general; adicionalmente, puede contemplarse un período de transición en el cual circulen las dos monedas. Además, la utilización de medios electrónicos de pago, que está muy extendida por todo el país, facilita el proceso de sustitución del efectivo en circulación. Por tanto, no parece que las dificultades de tipo logístico que puedan producirse vayan a tener consecuencias relevantes en el funcionamiento del sistema de pagos.

3. La tercera razón es que pueden existir dudas acerca de la culminación exitosa del proceso de normalización de la moneda en Colombia con todas sus consecuencias, dudas que podrían hacer que los inversores tanto nacionales como extranjeros postergaran sus proyectos de inversión. Si esto es así, es probable que, una vez se complete el proceso de sustituir la actual unidad monetaria por el “Nuevo Peso”, los inversionistas cambien su percepción con respecto a la situación macroeconómica del país y vuelvan a la senda de inversiones proyectadas.

4. La cuarta razón es que, con la normalización de la moneda, los agentes económicos podrían percibir la nueva unidad monetaria como un activo financiero no “dominado” por el dólar y considerarlo como un

rival de dicha moneda (un dólar equivaldría a 2,32 “Nuevos Pesos”), produciéndose así una apreciación del “Nuevo Peso”. Sin embargo, en las condiciones macroeconómicas actuales de baja inflación, este efecto podría ser contrarrestado mediante reducciones de la tasa de interés por parte del Banco de la República.

5. La quinta razón es que la anticipación de la entrada en circulación del “Nuevo Peso” podría, por el llamado efecto redondeo, provocar un reajuste al alza de los precios de muchos productos. Este reajuste al alza de los precios puede provocar un repunte transitorio de la tasa de inflación en Colombia. En estas circunstancias, los agentes económicos, al esperar una subida del nivel agregado de precios, tenderían a subir los precios de sus productos para mantener sus precios relativos. No obstante, la competencia en los mercados de bienes y servicios y la reestabilización paulatina de los precios harán que muchos de estos reajustes se deshagan rápidamente.

6. La sexta y tal vez la principal razón por la que la entrada en circulación del “Nuevo Peso” podría tener efectos macroeconómicos que tienen que ver con el cambio en la composición de la cartera de activos que los agentes utilizan como depósito de riqueza. Es cierto que, en principio, el efectivo es inferior como depósito de riqueza a otros activos que, teniendo un grado de liquidez y de seguridad similar, tienen una rentabilidad mayor. Pero también es cierto que existen razones de tipo fiscal por las cuales algunos agentes económicos han mantenido efectivo en lugar de otros activos. Con el establecimiento del Gravamen sobre los Movimientos Financieros (GMF)¹ los agentes económicos dispararon su preferencia por efectivo (²) con el propósito de eludir dicho gravamen.

Con la entrada en circulación del “Nuevo Peso”, este efectivo será transado mediante adquisiciones de bienes y servicios que no se realizarían de no existir la necesidad de conversión del efectivo atesorado en actuales “Pesos” a “Nuevos Pesos”, o que se adelantarán en el tiempo ante la incertidumbre de la evolución de los precios tras el cambio a “Nuevos Pesos”. Como resultado de esto, el consumo privado y la inversión podrían presentar un aumento en sus tasas de crecimiento. Aunque cabe recordar que la riqueza y la renta disponible de las familias son variables que también afectan el crecimiento del consumo y la inversión.

Por último, y dadas las actuales condiciones económicas del país, la normalización de la moneda en Colombia “carece de implicaciones sobre el diseño y ejecución de la política monetaria por parte del Banco de la República”. Esta medida simplemente normalizaría la unidad monetaria colombiana con la tendencia de los actuales niveles de inflación que presenta la economía. Adicionalmente, la normalización de la moneda “no tendría ningún impacto sobre la política cambiaria, ya que ésta se sigue desarrollando dentro de un régimen de libre flotación de la tasa de cambio” (Banco de la República, 2001a, 4).

¿El cambio de la moneda es un paso a la dolarización?

Como se mencionó en párrafos anteriores esta es una medida para normalizar la moneda y ajustarla a las condiciones macroeconómicas actuales. Contrario a lo que algunos afirman, la iniciativa no tiene ninguna relación con la dolarización de la economía. Es importante resaltar que para que un país adopte el dólar como su moneda de curso forzoso debe reunir unas características específicas, en particular como las que en su momento presentaba la economía del Ecuador y Argentina: poca credibilidad de las autoridades económicas, alto déficit fiscal y una inflación disparada, entre otras razones; características que desde todo punto de vista se alejan de la realidad nacional.

Además si fuese un paso hacia la dolarización el Banco de la República se opondría rotundamente a la presente iniciativa, pues con una economía dolarizada no es necesario la existencia de un Banco Central, ya que sus funciones automáticamente serían trasladadas a la Reserva Federal de los Estados Unidos. Por el contrario, la idea central del proyecto es fortalecer aún más el aprecio de los colombianos por la moneda y por ende la soberanía del peso.

Beneficios y costos de normalizar la moneda en Colombia

Los potenciales beneficios y costos que se generarían con la normalización de la moneda en Colombia. En la primera parte se plantean los beneficios que se obtendrían para la economía con el cambio de unidad monetaria en Colombia. En la segunda se estiman los costos en que incurriría el Banco de la República, especialmente, los relacionados con la impresión de los nuevos billetes y la producción de nuevas monedas, y se plantean los costos que asumirían los agentes económicos con la normalización de la moneda.

Beneficios

Variadas son las razones por las que la entrada en circulación de la nueva unidad monetaria puede tener beneficios para la economía en general y para algunos agentes en particular.

- La primera es que, de acuerdo con el Banco de la República, la normalización de la moneda simbolizaría el compromiso nacional de lograr la estabilidad de precios hacia el 2003, época en la cual la inflación colombiana se acercaría a los registros internacionales.

- La segunda y tal vez la principal razón por la que la normalización de la moneda puede ser benéfica tiene que ver con la disminución en los costos de transacción. En general, la teoría económica reconoce que el aumento de la productividad y la reducción de los costos de transacción son factores importantes para el crecimiento económico de largo plazo. La reducción en los costos de transacción está asociada con la disminución de tiempos de registros de transacción, con la reducción de costos de almacenamiento de la información y mantenimiento (actualización) de recursos computacionales, y con el descenso en el número de errores de cuantificación cometidos. La disminución en el tiempo de registro de las transacciones está relacionada con el ahorro de tiempo en la digitación, captura, proceso, revisión, auditoría y transmisión electrónica de la información contable y financiera. En efecto, con tres dígitos menos en cada cifra a capturar, procesar, auditar y transmitir, la cantidad de información por unidad de tiempo que se manejaría sería mayor.

Aunque es difícil estimar la reducción en los costos transaccionales en una economía como consecuencia de la normalización de la moneda, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la disminución de los costos transaccionales como resultado del cambio de unidad monetaria en economías desarrolladas puede estar entre el 0,1% y 0,5% de los servicios dentro del producto interno bruto (PIB) del país. Si se considera que la reducción de los costos transaccionales que conlleva la normalización de la moneda en Colombia es equivalente al 0,5% de los servicios dentro del PIB, se tendría un ahorro para la economía en general de \$584 mil millones para el 2002, \$597 mil millones en el 2003 y \$609 mil millones en el 2004. Sin embargo, considerando que Colombia es una economía poco desarrollada, se podría pensar que el ahorro podría ser mayor. Haciendo el ejercicio, por ejemplo, el 1% de valor de los servicios dentro del PIB, el ahorro para la economía en general sería de \$1.168.927 millones en el 2002, \$1.194.438 millones en el 2003 y \$1.218.327 millones en el 2004 (Cuadro 3).

- La tercera razón es que, con la normalización de la moneda, las entidades que manejan una gran cantidad de información contable y financiera, tales como las entidades del sector financiero, reducirían el espacio utilizado en medios de almacenamiento electrónico y, por ende, disminuirían sus costos de almacenamiento.

¹ Si bien el Gravamen sobre los Movimientos Financieros, GMF, ha contribuido al financiamiento del gasto público en aproximadamente \$3 billones (cerca de 0.6% del PIB en cada uno de los tres años de su aplicación), su impacto sobre la economía ha sido negativo, al haber incrementado los costos financieros y haber disparado la preferencia por efectivo. Ello ha incentivado la desintermediación financiera, imponiendo serias trabas a la recuperación de la economía (Castillo, 2002, 26).

² El gravamen sobre las transacciones financieras indujo la reducción en la tasa autónoma de crecimiento de los depósitos en 12%. De no existir el GMF, y manteniendo todo lo demás constante, la reducción en los depósitos habría sido de tan solo 2% y no del 7%, como ocurrió en la realidad (Castillo, 2002, 27).

Cuadro 3. Estimación de la reducción en los costos de transacción

| | 2002* | 2003** | 2004** | 2005** | 2006** |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| (\$ Millones) | | | | | |
| Producto Interno Bruto | 209.102.299 | 213.292.505 | 217.558.355 | 221.909.522 | 226.347.713 |
| Participación de los servicios En el PIB | 58,90% | 56,00% | 56,00% | 56,00% | 56,00% |
| Valor de los servicios | 116.812.657 | 119.443.803 | 121.832.679 | 124.269.332 | 126.754.719 |
| Reducción Costos de Transacción ¹ | | | | | |
| 0,10% | 116.893 | 119.444 | 121.833 | 124.269 | 126.755 |
| 0,50% | 514.463 | 597.219 | 609.163 | 621.347 | 633.774 |
| 1,00% | 1.118.927 | 1.194.438 | 1.218.327 | 1.242.693 | 1.267.547 |
| Reducción Costos de Transacción Como % del PIB | | | | | |
| 0,50% | 0,280% | 0,280% | 0,280% | 0,280% | 0,280% |
| 1,00% | 0,559% | 0,560% | 0,560% | 0,560% | 0,560% |

Fuente: Mintracende, DGP. ** Cálculos del autor.

¹ Se calcula la reducción de los costos de transacción con el 0,10%, 0,50% y 1,00% del valor de los servicios.

• La cuarta razón por la que la normalización de la moneda puede ser benéfica es que facilitaría la elaboración, manejo y ejecución de los presupuestos de la Nación, los departamentos, los municipios, los institutos descentralizados y demás establecimientos públicos, lo mismo que de las medianas y grandes empresas del sector privado, ya que con la nueva moneda se evitará elaborar presupuestos en cifras billonarias. Asimismo, la contabilidad que deben llevar los organismos del Estado y los particulares en libros y computadoras se simplificaría sustancialmente y se facilitaría la lectura de los estados financieros.

• La quinta razón tiene que ver con la facilidad para realizar las transacciones comerciales y financieras entre los agentes. Con una moneda normalizada, la compra y venta de bienes y servicios que cotidianamente hacen las personas naturales y jurídicas se realizará más fácilmente por cuanto se simplificarán las largas y a veces complicadas operaciones aritméticas.

Adicionalmente, la teoría económica plantea que el dinero efectivo "es altamente apreciado por personas y empresas que se dedican a actividades ilegales", tales como tráfico de drogas, contrabando, subversión y paramilitarismo. Por lo anterior, "es mucho menos probable que las autoridades descubran riquezas ilegales cuando se mantienen en efectivo en lugar de saldos bancarios o valores. Como es de esperar, la magnitud de las actividades ilegales en la llamada economía subterránea es muy difícil de medir, pero no hay duda de que es enorme en diversos países" (Larraín y Sachs, 1994, 233). Es claro que Colombia es un país con un alto índice de economía subterránea. Con la normalización de la moneda, se obligaría a los agentes involucrados en actividades ilegales a convertir sus riquezas atesoradas en actuales "Pesos" a "Nuevos Pesos", con lo cual las autoridades tendrían una alta probabilidad de descubrir dichas riquezas y actuar en consecuencia.

Costos

La normalización de la moneda en Colombia implicaría incurrir en ciertos costos, algunos de los cuales los asumiría directamente el Banco Central y otros, los agentes económicos en general. Cuatro costos básicos estarían a cargo del Banco Central: los costos de cambiar las actuales planchas de billetes, los costos de modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva denominación monetaria, los costos de la campaña educativa y los costos de la producción de las nuevas monedas y billetes. Los agentes económicos asumirían los costos de los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y los "costos de menú" de ajustar los precios.

• Costos para el Banco Central

Primero, los costos de cambiar las actuales planchas de billetes se estiman, de acuerdo con cálculos del Banco de la República, en \$560 millones, ya que se ha presupuestado que los nuevos billetes conserven su actual diseño, con lo cual sólo es necesario hacer ajustes a las actuales planchas de los billetes que están en circulación y revisar los dispositivos

de seguridad incorporados para asegurar su calidad y aceptación del público en general.

Segundo, los costos de modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva moneda se calculan en \$1.242 millones de 2001.

Tercero, los costos de la campaña educativa están relacionados con la puesta en marcha de un programa educativo que tenga como objetivo dar a conocer a la ciudadanía en general los alcances del cambio de la unidad monetaria. Estos costos, de acuerdo con los estimativos del Banco de la República, ascenderían a 3.780 millones a pesos del año 2001.

Cuarto, y tal vez los costos más relevantes en los que incurriría el Banco de la República están relacionados con la producción de las nuevas monedas y billetes.

En síntesis, los mayores costos que demandará la normalización de la moneda en Colombia por concepto de sustitución de las especies monetarias se presentarán en la producción de las nuevas monedas metálicas. Sin sustitución de moneda estos costos serán de 1.844,9 millones de pesos anuales durante cinco años. Con normalización de la moneda el costo anual, durante los próximos cinco años, será de 13.182 millones de pesos. En cuanto los costos de producción de los billetes, la diferencia (560 millones) se presenta debido a los cambios necesarios en las actuales planchas para la impresión de los billetes.

• Costos para los agentes económicos

Los costos que asumirían los agentes económicos están relacionado, primero, con los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y, segundo, con los "costos de menú" de ajustar los precios, es decir, los costos de cambiar los precios nominales (el ejemplo estándar es el costo en que incurriría un restaurante con la impresión de nuevos menús).

En cuanto al primero, es difícil cuantificar los costos que demanden los ajustes que se deben introducir en los sistemas utilizados por todos los agentes económicos que involucran valores monetarios. Sin embargo, para una aproximación al respecto es pertinente considerar en detalle los resultados de las encuestas que indagaron la opinión de los agentes económicos sobre la normalización de la moneda en Colombia, elaboradas por el Banco de la República. Con base en estas encuestas se advierte que son los empresarios y el sector financiero los que más están de acuerdo en que se implemente la medida. En efecto, casi una tercera parte de los industriales encuestados estuvo de acuerdo con la implementación de la medida, mientras que cerca del 70% de los encuestados en el sector financiero compartió la idea de normalizar la moneda.

Esto permite inferir que si aquellos sectores que tendrán que asumir costos adicionales como consecuencia de la normalización de la moneda (cambio de la papelería y cambio en los paquetes de cómputo: contable, nómina, facturación, estadísticos, etc.) están de acuerdo con dicha medida es porque piensan que en el largo plazo obtendrán beneficios adicionales que cubrirán con creces estos costos.

Adicionalmente, sin normalización de la moneda los agentes económicos también incurren en costos que tienen que ver con la actualización de los software y la impresión de nueva papelería. En efecto, dados los avances vertiginosos de la informática, las empresas se ven obligadas a actualizar constantemente sus programas de cómputo para mantenerse en un nivel de eficiencia que les permita conservar sus mercados. Igualmente, los agentes cambian constantemente de papelería porque es poco racional imprimir considerables volúmenes de formatos para registrar sus transacciones.

En cuanto a los segundos –los "costos de menú"–, los agentes económicos con frecuencia cambian los precios en todos sus productos porque así lo exige la evolución de la inflación. Los "costos de menú" en

general describen la incomodidad y el gasto de recursos reales de tener que ajustar ciertos precios para mantenerlos a la par con la inflación (Larraín y Sachs, 1994, 340). Aunque Colombia en estos momentos presenta unos niveles de inflación históricamente bajos, las empresas tienen que ajustar sus precios periódicamente para mantener sus precios relativos. Esto permite inferir que los "costos de menú" no se incrementarán notablemente con la normalización de la moneda.

En resumen, no cabe esperar que los costos adicionales que tienen que asumir los agentes económicos como consecuencia de la normalización sean elevados. Los cambios periódicos en los programas de cómputo se darán sin normalización de la moneda y los "costos de menú", de hecho, son una realidad en la economía colombiana.

Relación beneficio costos

Al desarrollar un ejercicio de ingeniería económica para determinar la relación beneficio costos, se encontró que los beneficios cuantitativos que se obtendrían con la normalización de la moneda son equivalentes a más de cuarenta y cuatro veces del valor de los costos cuantitativos de dicha medida, en valor presente (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Relación beneficios cuantitativos costos cuantitativos

| | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Valor Presente |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| (Millones de pesos) | | | | | | |
| Beneficios Cuantitativos | | | | | | |
| Disminución costos de transacción* | 584.463 | 597.219 | 609.163 | 621.347 | 633.774 | 2.300.485 |
| Costos Cuantitativos | | | | | | |
| Cambio de planchas para elaborar nuevos billetes | 560 | | | | | 509 |
| Campaña educativa | 1.890 | 1.890 | | | | 3.280 |
| Cambio en software del Banco Central | 1.242 | | | | | 1.129 |
| Producción de la nuevas monedas metálicas | 683 | 42.899 | 14.132 | 2.369 | 5.829 | 46.692 |
| Total Costos Cuantitativos | 4.375 | 44.789 | 14.132 | 2.369 | 5.829 | 51.611 |
| Relación beneficios cuantitativos costos cuantitativos | | | | | | 44,57 |

* Escenario con ahorro del 0,5% de los servicios en el PIB

Cuadro 11. Relación beneficios cualitativos costos cualitativos

| | Calificaciones | | |
|--|----------------|--------------|--------------|
| | 1a. Encuesta | 2a. Encuesta | 3a. Encuesta |
| Beneficios Cualitativos | | | |
| Simbolización del compromiso de estabilizar los precios | 6,20 | 5,10 | 6,20 |
| Mayor facilidad en cada transacción | 7,20 | 7,30 | 7,20 |
| Mayor eficiencia en los sistemas de cómputo y de registro contable | 7,50 | 6,60 | 7,50 |
| Facilidad en la lectura de estados financieros | n.c. | n.c. | n.c. |
| Aumento en la posibilidad de descubrir riquezas ilegales | n.c. | n.c. | n.c. |
| Incremento en el consumo y la inversión | n.c. | n.c. | n.c. |
| Promedios de calificación | 6,97 | 6,33 | 6,97 |
| Costos Cualitativos | | | |
| Aumento en los costos de papelería y costos de menú | 7,70 | 6,90 | 7,70 |
| Aumento en los costos de software | 7,20 | 6,70 | 7,20 |
| Promedios de calificación | 7,45 | 6,80 | 7,45 |

n.c.: no cualificado.

En relación con los costos cualitativos se realizó una comparación de las calificaciones dadas por los agentes económicos que contestaron las tres encuestas realizadas por el Banco de la República y se encontró que en promedio las calificaciones dadas a los beneficios son casi iguales a las calificaciones dadas a los costos (ver cuadro 11).

Conclusiones

La normalización de la moneda en Colombia, además de tener ciertos efectos macroeconómicos, implica unos beneficios y unos costos para el país. Los efectos macroeconómicos de la entrada en circulación de una nueva unidad monetaria en Colombia tiene que ver con las dificultades logísticas que supone cambiar el efectivo utilizado por más de cuarenta millones de colombianos, con las dudas acerca de la culminación exitosa del proceso, con la posibilidad de que los agentes económicos perciban la nueva unidad monetaria como un activo financiero no "dominado" por el dólar, con un reajuste al alza del nivel general de precios y con el cambio en la composición de la cartera de activos que los agentes utilizan como depósito de riqueza.

Sin embargo, ninguna de estas consecuencias macroeconómicas es relevante ni tendrá efectos adversos para la economía nacional.

La normalización de la moneda, además, no tendrá implicaciones sobre el diseño y la ejecución ni de la política monetaria ni de la política cambiaria. La política monetaria no se verá afectada porque la medida solo normalizaría la unidad monetaria colombiana con la tendencia de los actuales niveles de inflación que presenta la economía y la política cambiaria no será impactada porque se seguirá desarrollando dentro de un régimen de libre flotación de la tasa de cambio.

El beneficio más importante de la normalización de la moneda en Colombia tiene que ver con la disminución en los costos de transacción. La reducción en los costos de transacción está asociada con la disminución de tiempos de registros de transacción, con la reducción de costos de almacenamiento de la información y mantenimiento (actualización) de recursos computacionales, y con el descenso en el número de errores de cuantificación cometidos. Se estima que el ahorro en los costos de transacción que tendría la economía colombiana con la implementación de la normalización sería de \$1.168.927 millones en el 2002, \$1.194.438 millones en el 2003 y \$1.218.327 millones en el 2004.

También se encontró que la normalización de la moneda en Colombia implicaría incurrir en ciertos costos, algunos de los cuales los asumiría directamente el Banco Central y otros, los agentes económicos en general. Cuatro costos básicos estarían a cargo del Banco Central: los costos de cambiar las actuales planchas de billetes, los costos de modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva denominación monetaria, los costos de la campaña educativa y los costos de la producción de las nuevas monedas y billetes. Los agentes económicos asumirían los costos de los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y los "costos de menú" de ajustar los precios.

Dentro de los costos que asumirá el Banco Central el más importante está relacionado con los costos de producción de las nuevas denominaciones de monedas y billetes. Si embargo, al comparar estos costos con los costos de reposición de especies monetarias que ordinariamente asume el Emisor se encontró que no son excesivos. Los mayores costos que demandará la normalización de la moneda en Colombia por concepto de sustitución de las especies monetarias se presentarán en la producción de las nuevas monedas metálicas. Sin sustitución de moneda estos costos serán de 1.844,9 millones de pesos anuales durante cinco años, mientras que con normalización de la moneda el costo anual, durante los próximos cinco años, será de 13.182 millones de pesos.

Finalmente, al relacionar los beneficios y los costos que pueden ser cuantificados, a través de una función de relación beneficios costos, se encontró que los beneficios obtenidos por la normalización de la moneda son equivalentes a más de cuarenta y cuatro veces del valor de los costos cuantitativos de dicha medida, en valor presente.

Proposición

Por las anteriores consideraciones presentamos ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 007 de 2002 Cámara, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana, en tal sentido, proponemos a la Comisión Tercera de Cámara, votar positivamente el proyecto.

Rafael Amador C., Santiago Castro, Bernabé Celis,
Representantes a la Cámara.

Texto definitivo del:

PROYECTO DE LEY NUMERO 07 DE 2002 CAMARA
por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta de la economía colombiana denominada nuevo peso, la cual será emitida por el Banco de la República, conforme a sus facultades constitucionales y legales. El nuevo peso equivaldrá a mil unidades de los pesos regulados por la Ley 31 de 1992 y se dividirá en centavos.

Artículo 2°. El nuevo peso será medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, en concurrencia con los billetes y monedas metálicas de la actual unidad monetaria regulada por la Ley 31 de 1992, durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley. A partir de dicha fecha el Banco de la República no podrá emitir unidades monetarias en donde se utilice la palabra miles, adicional a las palabras un, dos, cinco, diez, veinte y cincuenta, utilizada en las actuales denominaciones monetarias.

Artículo 3°. La Junta Directiva del Banco de la República deberá adoptar todos los actos necesarios para que el cambio de denominación de la moneda no altere el valor de los derechos y de las obligaciones existentes, y en particular las de origen laboral, a fin de que los asalariados no sufran detrimento alguno en la capacidad adquisitiva de los bienes y servicios ofrecidos en los mercados.

Artículo 4°. Las obligaciones dinerarias denominadas en moneda extranjera y que según la ley, las resoluciones de la Junta Directiva del Banco de la República, y los contratos, hayan de redimirse en moneda legal colombiana, se redimirán en nuevos pesos, a la tasa que resulte de aplicar las normas que produzca la autoridad monetaria y cambiaria. Esa tasa mantendrá la equivalencia que por esta ley crea, con la que habría resultado si tales obligaciones hubieran sido redimidas en los pesos regulados por la Ley 31 de 1992. Por ningún motivo tales operaciones cambiarias significan la dolarización de la economía colombiana.

Artículo 5°. La presente ley entrará a regir seis (6) meses después de su promulgación.

Rafael Amador C., Santiago Castro, Bernabé Celis, Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONOMICOS)

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2002

En la fecha se recibió en esta Secretaría, la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 007 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Adán Enrique Ramírez Duarte.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 039 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se modifica el Libro Tercero del Código Civil en la sucesión por causa de muerte y de las donaciones entre vivos.

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2002

Doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente

Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el reglamento del Congreso y con la designación que usted tuvo a bien hacerme como ponente del Proyecto

de ley número 039 de 2002, Cámara, *por medio de la cual se propone modificar el Libro Tercero del Código Civil de la sucesión por causa de muerte y las donaciones entre vivos*, presento a usted estudio de Ponencia correspondiente para primer debate.

Finalidad de iniciativa

Con el presente proyecto se pretenden adaptar a nuestros tiempos diferentes posiciones que regulan la materia relativa a la Sucesión por causa de muerte y las donaciones entre vivos, contenida en el Libro Tercero, Título I, artículos 1008 y siguientes del Código Civil, actualizando, modificando y suprimiendo algunas de sus normas, pues hoy resultan obsoletas y en desuso en consideración a la evolución legislativa alcanzada entre nosotros, máxime que las mencionadas normas fueron redactadas en el siglo XIX. Por ello se hace imperiosa la necesidad de adaptarlas a nuestra moderna legislación.

Consideraciones generales

En términos globales, y debido a lo extenso del libro que se pretende reformar, expresamos las siguientes apreciaciones y comentarios en cuanto a los articulados propuestos:

Primero. En el título I del proyecto se reproduce, casi sin modificación alguna, el que actualmente tiene vigencia y que contempla un número de definiciones y reglas generales del derecho sucesoral.

Se modifica en forma sustancial la disposición contenida en el artículo 1016 sobre deducciones previas a la masa herencial del causante, las cuales se reducen a los gastos inherentes al proceso de sucesión, a las deudas hereditarias y la denominada porción conyugal en el caso de que ésta exista. Se suprimen, en consecuencia, los numerales 1 parte a), 3, 4 y 5 parte b).

Se clasifican las causales de indignidad para suceder, las cuales se hallan redactadas en el lenguaje de la época en que se expidió el Código Civil, actualmente improcedentes en su contenido a la luz de las innovaciones introducidas por la Carta Política en materia de derechos fundamentales, tales causales se redactan en el artículo 1023 del presente proyecto.

Del presente título, el proyecto de reforma suprime artículos 1031 a 1036.

Segundo. En el título II, que contempla las reglas relativas a la sucesión intestada, el articulado se redacta en armonía con las disposiciones contenidas en la Ley 29 de 1982, la que quedaría derogada si se aprueba esta iniciativa. Por ello, se designa a los hijos como primeros beneficiarios, tratándose de sucesión intestada, sin hacer ninguna distinción entre ellos en lo que respecta a su origen.

Se suprimen de este título los artículos 1038, 1039, 1044, 1048 y 1054.

Tercero. En el título III, referido a la ordenación del testamento, se introduce una sustancial modificación al concepto jurídico del mismo, pues, de acto más o menos solemne, se considera fundamentalmente solemne: Artículo 1045 del proyecto.

La motivación del cambio se justifica por cuanto las solemnidades exigidas en nuestra época son de fácil cumplimiento, lo que no ocurría en el derecho Romano y en el siglo pasado, cuando por ese motivo se redactaron ordenamientos legales acordes con las circunstancias históricas.

En estas condiciones el testamento sería siempre escrito, otorgado ante notario público o cónsul que haga las veces de tal, por medio de escritura pública, bajo dos modalidades: abierto y cerrado o secreto.

En ambos casos, el número de testigos actuantes será de dos y sus inhabilidades serían en un número de siete (7), a diferencia de las diecisiete (17) que contempla la disposición actual vigente: Artículo 1059 de la propuesta de reforma.

El proyecto de reforma suprime los artículos 1085 a 1112 vigentes.

Cuarto. En el título IV, que trata sobre las asignaciones testamentarias, es decir, la forma como el testador puede redactar su testamento, señala ocho (8) opciones, que ofrecen mayor claridad que las que actualmente rigen, a saber: puras y simples, condicionales, a día modales, a título universal y a título singular, entre las directas suprimiéndose las que el Código denomina actualmente en forma de donación revocable, la cual carece de actualidad.

Las asignaciones testamentarias indirectas denominadas "derecho de crecer", y las situaciones, aunque de poca aplicación, se conservan, clarificando su contenido.

Del presente título, se suprimen los artículos 1161, 1165 a 1170; 1172 a 1175; 1178 a 1182; 1186 a 1189; 1192 a 1207; 1210; 1211; 1213; 1214; 1216; 1219 a 1221; 1223 a 1225; además todo el capítulo VII vigente.

Quinto. El proyecto en estudio modifica el Título V, referente a las asignaciones forzosas, limitando a tres las mismas, pues suprime la asignación consagrada en el numeral 1 del artículo 1226 actual, que se refiere a los alimentos que se deben por ley a ciertas personas.

El artículo sobre el tema propuesto es el 1158, el cual consagra como asignaciones forzosas:

1. Porción conyugal. 2. Las legítimas, y 3. La cuarta de mejoras en la sucesión de los descendientes.

1. Porción conyugal. Clarifica los derechos del cónyuge sobreviviente en consideración a la existencia entre nosotros de las instituciones del divorcio y de la cesación de los efectos civiles del matrimonio católico.

Consagra el proyecto que no tendrá derecho a la porción conyugal el cónyuge divorciado en el vínculo civil o aquél que en el vínculo católico haya cesado los efectos civiles del mismo. Se conserva el derecho a la porción conyugal en el caso del cónyuge sobreviviente separado de bienes.

Así mismo, se fortalece esa asignación forzosa y se señala que en todos los casos la cuota correspondiente al cónyuge sobreviviente pobre, frente a la sucesión, es de la cuarta parte del acervo bruto deducible previamente como lo ordena el artículo 1016 del proyecto.

2. Las disposiciones vigentes sobre legítimas y cuarta de mejoras, se conserva en su integridad, salvo algunas modificaciones sobre la prohibición de gravar la cuarta de mejoras y de suprimir la vigencia de unos acervos imaginarios consagrados por los artículos 1243 y 1244 del Código Civil vigente, por inaplicables y por cuanto las llamadas donaciones revocables desaparecen del ordenamiento sustantivo civil.

Se requiere con esto, honorables Representantes, evitar un número importante de controversias judiciales de casi imposible solución con la legislación vigente, cuando el causante en vida ha otorgado donaciones irrevocables a legitimarios o terceros, los cuales también para ser realistas, poco se dan en la actualidad. Existen medios distintos, procedimentalmente, para hacer valer presuntos derechos de beneficiarios frente a donaciones irrevocables realizadas por el causante.

El proyecto en estudio suprime los artículos 1227 a 1229; 1237; 1238; 1244 a 1249; 1254; 1274 a 1278; 1280; 1281, 1286; 1288; 1294; 1299 a 1303; 1305; 1307 a 1319; 1320; 1338; 1339; 1343 a 1349; 1351; 1358; 1359; 1363; 1365; 1367.

Sexto. El Título VI del proyecto trata de los desheredamientos y la revocación del testamento, cuyas disposiciones son fundamentalmente iguales a las vigentes, salvo las modificaciones que impone la época actual en lo que se relaciona con las causales fundamento del desheredamiento.

Séptimo. El Título VII contiene reglas sobre la apertura de la sucesión, su aceptación, repudiación e inventario.

De la normatividad vigente se extrae la parte sustantiva y se ordena remitirse en lo adjetivo a las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil vigente, en el capítulo relacionado con la liquidación sucesoral.

Se clasifica la herencia yacente y se ordena que la aceptación de la herencia, en el futuro, se efectuará siempre con beneficio de inventario, es decir, respondiendo por las deudas hereditarias y testamentarias, con los bienes que el heredero reciba de la sucesión. Se suprime entonces la aceptación pura y simple, por medio de la cual el heredero se hace solidario en el pago de todas las obligaciones sucesorales muchas veces con perjuicio de sus acreedores. Al suprimirse esta forma de aceptación el capítulo relacionado con el beneficio de separación de patrimonios del heredero y de la sucesión, desaparece.

El capítulo IV del proyecto se refiere a las acciones del heredero y específicamente a la denominada Petición de Herencia. Se clarifica en

este Capítulo su redacción y se propone como prescripción única para esta última acción el término de diez (10) años.

Octavo. El Título VIII se refiere a los ejecutores testamentarios, denominados comúnmente albaceas. Se modifican alguna de las disposiciones vigentes en el actual código, sobre el plazo para el cumplimiento de su misión, se suprime la sanción establecida para quien no acepte dicho cargo, y por otra parte se establece que sólo puede designarse un albacea en cada caso.

Se suprime la institución de Albacea Fiduciario, por exótica, peligrosa e improcedente, ya que éste cumple encargos secretos del testador, sin que pueda encontrarse fórmula que respalde el cumplimiento del encargo, quedando éste en la soberana voluntad del designado.

El proyecto de reforma suprime el Título IX, relativo a los albaceas fiduciarios: artículos 1368 a 1373.

Noveno. En este proyecto el Título IX se refiere a la participación de los bienes relictos. Pocas modificaciones tiene una relación a lo vigente. Con todo, se vuelve a remitir, en parte, al cumplimiento de las reglas adjetivas contempladas en el Código de Procedimiento Civil, y sobre los sustantivos se establece que el partidor sólo puede ser designado por los interesados beneficiarios o por el juez.

El partidor debe ser abogado en ejercicio y puede aceptar o rechazar libremente el encargo sin sanción especial alguna.

Se establecen en el proyecto prescripciones de corto tiempo: tres (3) años, para las acciones de evicción de los bienes adjudicados en la sucesión y en la rescisión del trabajo repartición de los mismos por lesión enorme debidamente demostrada.

Suprime el proyecto en estudio los artículos 1375, 1378, 1379, 1380, 1382, 1383, 1387, 1390, 1391, 1393, 1396, 1397, 1398, 1399, 1407, 1408, 1410, 1412, 1416, 1420, 1421, 1422, 1425 a 1430, 1432, 1444, 1447, 1448, 1449, 1455, 1459, 1461, 1462, 1466, 1467, 1470, 1471, 1474 a 1477, 1480, 1482, 1483, 1488, 1490 a 93. Además suprime el Título XI del beneficio de separación, artículos 1435 a 1442.

Décimo. El Título X del proyecto contempla el pago de las deudas hereditarias y testamentarias. Clarifica las posiciones frente a las de los casos de confusión y compensación del heredero frente a la sucesión. Igualmente se consagra la disposición de carácter adjetivo relacionada con la obligación que tienen los acreedores hereditarios de notificar a los herederos la existencia del crédito antes de llevar adelante la ejecución.

Decimoprimer. El último título de este libro reglamenta las donaciones entre vivos, denominadas también irrevocables. Se establece que esta donación no se presume y se consignan algunas reglas para efectos de aclarar en qué casos el acto del presunto donante no constituye donación.

Se establece la insinuación o permiso judicial o notarial para la realización de la donación, en aquellas cuyo monto exceda los cien (100) salarios mínimos legales mensuales.

Se suprimen las llamadas donaciones onerosas y donaciones remuneratorias, por ser inaplicables.

Por lo demás, se aclara el concepto de resolución en las donaciones entre vivos, dada la circunstancia de que el Código Civil vigente confunde la acción resolutoria con la acción rescisoria de la donación entre vivos.

La acción revocatoria de estas donaciones se ordena, y se establecen para ellas condiciones actuales y una prescripción especial de corto tiempo.

Así mismo se precisa la acción resolutoria con la acción contra terceros poseedores provenientes de la citada acción revocatoria.

Fundamento constitucional

Las disposiciones contenidas en el Proyecto de ley número 039 de 2002 Cámara, guardan estrecha relación con algunos de nuestros cánones constitucionales, acerca de los cuales la futura ley, realizaría importantes desarrollos, en mora de cumplirse.

El primero de estos preceptos constitucionales es el artículo 5°, que atribuye al Estado la obligación de reconocer a toda persona, sin discriminación alguna, la primacía de sus derechos inalienables, y la de amparar a la familia como institución básica de la sociedad.

Por su parte, el artículo 13, inciso tercero, consagra el principio de la discriminación inversa, en virtud del cual se garantiza el derecho a la igualdad real de las personas, y que se encuentra en armonía con el artículo 34, que establece la igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer.

Por ello, se quiere proteger no sólo al cónyuge sobreviviente sino además al compañero o compañera permanente, brindándoles el espacio que les corresponde de la sucesión de su compañero fallecido, pues de lo contrario se iría en contravía de la igualdad y del equilibrio establecidos en nuestra Carta.

Encontramos también que la voluntad del constituyente halla eco en la iniciativa presentada al respetar las disposiciones de los artículos 42 y 44 de la Carta Suprema.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las disposiciones contenidas en la propuesta presentada y enunciadas a continuación quedarán así:

TITULO I

DEFINICIONES Y REGLAS GENERALES

Artículo 1013. La dejación de una asignación es el actual llamamiento de la ley a aceptarla o repudiarla.

La herencia o legado se defiere al heredero o legatario en el momento de fallecer la persona de cuya sucesión se trata, si el heredero o legatario no es llamado condicionalmente, o en el momento de cumplirse la condición, si el llamamiento es condicional.

Salvo si la condición es de no hacer algo que dependa de la sola voluntad del asignatario, pues en este caso la asignación se defiere en el momento de la muerte del testador, dándose por el asignatario caución suficiente de restituir la cosa asignada con sus accesiones y frutos, en caso de contravenirse a la condición.

Lo cual, sin embargo, no tendrá lugar cuando el testador hubiere dispuesto que mientras penda la condición de no hacer algo, pertenezca a otro asignatario la cosa asignada.

Artículo 1020. Son incapaces de toda herencia o legado quienes no sean personas naturales o jurídicas.

Pero si la asignación tuviere por objeto la fundación de una persona jurídica, podrá solicitarse su aprobación legal y obtenida ésta valdrá la asignación.

Artículo 1021. Será nula la disposición a favor de un incapaz de suceder.

Artículo 1026. Declarada judicialmente la indignidad, es obligado el indigno a la restitución de la herencia o legado con sus accesiones y frutos.

Artículo 1028. La acción de indignidad no pasa contra terceros poseedores de buena fe, con excepción de los que señala el artículo siguiente.

Artículo 1032. Son llamados a la sucesión intestada: los descendientes, los hijos adoptivos, los ascendientes, los padres adoptantes, los hermanos, los sobrinos, el cónyuge supérstite, el compañero o compañera permanente y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

TITULO II

REGLAS RELATIVAS A LA SUCESION INTESTADA

Artículo 1040. Si el difunto no deja posteridad, le sucederán sus ascendientes de grado más próximo, sus padres adoptantes y su cónyuge o compañera o compañero permanente. La herencia se repartirá entre ellos por cabezas.

Artículo 1042. Si el difunto no deja descendientes, ni ascendientes ni hijos adoptivos, ni padres adoptantes, sucederán sus hermanos y su cónyuge, o compañera, o compañero permanente. La herencia se divide, la mitad para éstos y la otra para aquellos, por partes iguales.

Artículo 1043. A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente, llevarán la herencia los hermanos. A falta de estos aquellos. Y a falta de unos y otros, los sobrinos.

Artículo 1044. A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos, cónyuges o compañeros permanentes y sobrinos, sucede al difunto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

TITULO III

DE LA ORDENACION DEL TESTAMENTO

Artículo 1058. El testamento es siempre escrito. Como acto solemne, requiere escritura pública.

Artículo 1059. No podrán ser testigos en un testamento. 1. Los menores de edad. 2. Los que se hallaren en interdicción por causa de demencia. 3. Los que actualmente se hallaren privados de la razón. 4. Los ciegos. 5. Los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, los parientes dentro del tercer grado civil o segundo de afinidad del otorgante. 6. El cónyuge o compañero o compañera permanente del testador. 7. Los herederos y legatarios y, en general, todos aquellos a quienes resulte un provecho directo del testamento.

Artículo 1065. El testamento podrá hacerse escrito previamente.

Artículo 1066. El testamento será leído en alta voz por el notario y por uno de los testigos designados por el testador para este efecto, cuando así se dispusiere en el mismo testamento.

Artículo 1087. Valdrá el testamento escrito otorgado en país extranjero, si por lo tocante a las solemnidades, se hiciere constar su conformidad a las leyes del Estado en que se otorgue.

Artículo 1092. No vale ninguna disposición testamentaria en favor del notario que autorizare el testamento. Tampoco en favor del cónyuge, compañero o compañera permanente de dicho notario, o de cualquiera de los testigos que intervengan en el otorgamiento del testamento.

TITULO IV

DE LAS ASIGNACIONES FORZOSAS

Artículo 1159. La porción conyugal es aquella parte del patrimonio de una persona difunta que la ley asigna al cónyuge sobreviviente, o al compañero, o compañera permanente que cumpla las condiciones exigidas en el artículo 2º de la Ley 54 de 1990, si carece de lo necesario para su congrua subsistencia.

Artículo 1161. El derecho se entenderá existir al tiempo del fallecimiento del otro cónyuge y no caducará en todo o en parte, por la adquisición de bienes que posteriormente hiciere el cónyuge sobreviviente, o compañero permanente sobreviviente.

Artículo 1162. El cónyuge, o compañero o compañera permanente sobreviviente que al tiempo de fallecer el otro cónyuge no tuvo derecho a porción conyugal, no la adquirirá después por el hecho de caer en pobreza.

Artículo 1163. Si el cónyuge, o compañera o compañero permanente sobreviviente tuviere bienes, pero no de tanto valor como el de la porción conyugal, sólo tendrá derecho al complemento, a título de porción conyugal.

Artículo 1164. Se imputará por tanto, a la porción conyugal, todo lo que el cónyuge, o compañero, o compañera permanente sobreviviente tuviere derecho a percibir a cualquier título en la sucesión del difunto, incluida su mitad de gananciales, si no las renunciare.

Artículo 1165. El cónyuge o compañero, o compañera permanente sobreviviente podrá, a su arbitrio, retener lo que posea o se le debe renunciando a la Porción Conyugal, o pedir la porción conyugal abandonando sus otros bienes y derechos.

Artículo 1236. La Porción Conyugal es la cuarta parte de los bienes de la persona difunta, en todos los órdenes de sucesión, menos en el de los descendientes legítimos.

Habiendo tales descendientes, el cónyuge, o compañero, o compañera permanente sobreviviente será contado entre los hijos, y recibirá como porción conyugal la legítima rigurosa de un hijo.

Proposición final

De conformidad con el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el presente estudio de ponencia, con la solicitud de que se dé aprobación

en primer debate al Proyecto de ley número 039 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Libro Tercero del Código Civil en la sucesión por causa de muerte y de las donaciones entre vivos.*

Del honorable Presidente.

Jorge Homero Giraldo,
Representante por el Valle,
Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 059 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se crean las colegiaturas de abogados litigantes y se reglamenta su funcionamiento.

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2002

Doctor

EMILIANO RIVERA BRAVO

Secretario Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Presente

Asunto: Informe de ponencia para primer debate. Proyecto de ley 059 de 2002 Cámara.

Apreciado doctor Rivera:

Con el presente le adjunto los siguientes documentos:

1. Ponencia para primer debate Proyecto de ley 059 de 2002, *por medio de la cual se crean las colegiaturas de abogados litigantes y se reglamenta su funcionamiento.*

2. Pliego de Modificaciones

3. Cuadro comparativo entre el proyecto original y la ponencia del citado proyecto.

Cordialmente,

Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas,
Representante a la Cámara.
Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 059 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se crean las colegiaturas de abogados litigantes y se reglamenta su funcionamiento.

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2002

Doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Presente

Corresponde al suscrito Representante el honor de presentar la ponencia sobre este proyecto de ley, no sólo por la calidad de ABOGADO que me asiste, la cual llevo con mucho orgullo y admiración, sino igual por la trascendencia del proyecto para el gremio, la administración de justicia y el país.

Se hace más importante aún el proyecto, cuando miramos desprevencidamente, cómo uno de nuestros honorables representantes el doctor Armando Benedetti, ha logrado tocar un tema de los más importantes de la vida nacional, en un país donde somos muchos los profesionales del Derecho, tal como él dice: "Más de cien mil", y donde existe un cúmulo de facultades de derecho de donde egresan cientos de profesionales al año, muchos sin saber hacia dónde dirigir sus destinos.

Objeto fundamental del proyecto

Antes de la actual Constitución, se había tratado de organizar el gremio por medio de una ley de la República, sin lograr que esta saliera

adelante por motivos que poco interesan analizar, pero la verdad nunca antes se habían dado las condiciones históricas tan necesarias y exigentes para comprometernos a adelantar este proyecto cuyos beneficios para el gremio y la Administración de justicia son evidentes.

Sacar adelante este proyecto significa darle alguna solución a miles de abogados colombianos que trajinan en todos los despachos judiciales en forma independiente sin ninguna seguridad social y familiar, diferente a los abogados cuya calidad de funcionarios o empleados públicos, o profesionales de empresa, a quienes por su naturaleza asiste una protección legal, pero cuya proporción frente al gremio de los abogados significa un porcentaje muy reducido, es decir, el número de abogados en ejercicio son la inmensa mayoría de los abogados de Colombia, por ello se hace urgente buscar un medio que sirva para reivindicar estos profesionales y por ende mejorar la calidad de sus servicios profesionales, cuyo compromiso fundamental se encuentra necesariamente vinculado con la Administración de Justicia.

Necesidad política del proyecto

Este proyecto de ley se enmarca dentro de los avances más modernos y reales en la organización política del Estado, al lograr integrar unas funciones muy concretas, para señalar los medios en los cuales el gremio de los abogados se vincula a la administración de justicia en una forma efectiva y cumpliendo unas actividades muy específicas a través de su propia organización, esto interpretando el artículo 26 de la Constitución Política: "Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles".

El proyecto de ley presentado, recoge un tema exigente y permanente, cual es el de lograr que la misma COLEGIATURA organice a través de sus Colegiados la investigación de las conductas de sus miembros, mediante unos delegados, los cuales para ser designados deben tener la más alta calidad profesional y humana, cuales es la misma de ser Magistrados de las Cortes o de los Tribunales Superiores, siendo así esta una garantía legal del cumplimiento del servicio. En casi la totalidad de la países existen tribunales de Etica conformados y constituidos por sus abogados integrantes, Colombia en esta materia ha estado retardada y no ha impulsado estas instituciones como viene dándose hace muchos años en países vecinos al nuestro y con menos desarrollo social y judicial, esto incrementado con el desgaste económico y humano, que se requiere para tal labor por parte del Estado, quien ha tenido que asumir en su totalidad las investigaciones de las conductas de los abogados.

Importancia para la Administración de Justicia

Este proyecto es precisamente una forma de impulsar una reforma a la Administración de Justicia para que una organización gremial de todos los abogados, bien estructurada, conformada y fortalecida, en donde se comprometan con las metas y objetivos de una eficaz y cumplida justicia, por ello a más de las competencias señaladas en principio por el proyecto, hemos propuesto para fortalecerlo unas funciones muy específicas, exigentes y de mucho compromiso, como organizar por la COLEGIATURA el servicio social para los ABOGADOS DE OFICIO, cuya necesidad se hace más urgente con el represamiento actual de innumerables procesos por falta de un Abogado Defensor, al igual con el compromiso de impulsar y apoyar los hoy importantes CENTROS DE CONCILIACION Y ARBITRAMIENTO, (Ley 640 de 2001) con LOS JUECES DE PAZ, con los auxiliares de justicia, con los mismos programas de DERECHO para hacerlos más modernos, más eficientes y que consulten las necesidades de la Administración de Justicia y el Estado Social de Derecho, por ello se han integrado en la misma estructura de las Directivas de la Colegiatura, tres representantes de estas Facultades de Derecho para que formulen conjuntamente ante las autoridades respectivas las propuestas necesarias en cumplimiento de esta labor.

Exigencias finales del proyecto

Por decir lo menos consideramos se cumplen con este proyecto un anhelo de los Abogados Colombianos, de sus Colegios y Asociaciones, de la misma Administración de Justicia y se satisface una necesidad de

un Estado de Derecho moderno donde los gremios profesionales gozan de sus capacidades organizativas y las ponen al servicio del mejoramiento del Estado y de la comunidad. Se integra una estructura gremial, cuya responsabilidad recae en los mismos integrantes, con unas funciones las cuales van a fortalecer y ejecutar una mejor calidad del profesional y su servicio. Igualmente se va a dotar al mismo de su seguridad social a través de la misma organización, todo ello necesariamente, con el esfuerzo y sacrificio personal de sus integrantes, de ahí el compromiso que para ellos nace a partir de esta ley, pues son ellos quienes le darán vida y realidad a su propia organización.

El proyecto tal como fue presentado da facultades al Ministerio de Justicia y del Derecho, para la vigilancia y control de esta COLEGIATURA creada, todo para ser una garantía más en el cumplimiento de las funciones asignadas e inclusive para el mismo Estado, a través de este Ministerio llevar a efecto una labor eficaz en beneficio de la Administración de Justicia.

Al honorable Representante Armando Benedetti, quien presentó el proyecto, dando comienzo a una nueva era en el ejercicio de la Abogacía, mis reconocimientos más sinceros en nombre de los Abogados del país y en el del suscrito en particular, al igual al señor Presidente de la Comisión Primera, quien tuvo la deferencia de nombrarme Ponente.

Proposición final

Dese primer debate en la Comisión Primera al Proyecto de ley 59 de 2002 Cámara, por medio de la cual se crean las Colegiaturas de Abogados Litigantes y se reglamentan su funcionamiento.

De los honorables Representantes.

Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas,
Comisión Primera Constitucional,
Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY 059 DE 2002

por medio de la cual se crea la Colegiatura Obligatoria de Abogados y se reglamenta su funcionamiento.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Naturaleza jurídica.* Créanse las colegiaturas para todos los Abogados en ejercicio como instituciones del orden legal que se regirán por el Derecho Privado, con Personerías Jurídicas creadas por la presente ley y cuya función fundamental es organizar en el país, el gremio de los Abogados en el ejercicio, en su seguridad social y familiar, establecer fondos de cesantías, de pensiones, riesgos profesionales o contar con los servicios de las entidades existentes, la protección y defensa del ejercicio profesional, la colaboración eficaz con la administración de justicia, la defensa del Estado Social de Derecho y la creación de los Tribunales de Ética para investigar y sancionar la conducta de sus miembros.

Artículo 2°. *Integrantes.* La Colegiatura estará integrada por todos los Abogados colombianos en ejercicio y quienes sin ser nacionales se les haya reconocido, avalado u homologado mediante tratados internacionales, por las autoridades competentes su respectivo título. Para el efecto, cada Abogado en ejercicio deberá inscribirse en la Colegiatura, inscripción que lo acreditará como Abogado en ejercicio ante las autoridades respectivas.

Artículo 3°. *Organización.* La Colegiatura está integrada por una Colegiatura Nacional y las seccionales, un tribunal de ética nacional y los seccionales, quienes tendrán funciones específicas, pero su actividad y la labor será de mutua colaboración, siempre en beneficio del gremio de los abogados y la administración de justicia.

Artículo 4°. *Miembros.* La Colegiatura Nacional estará integrada por siete miembros debidamente elegidos por los abogados en ejercicio, dos delegados nombrados por los colegios nacionales de Abogados legalmente reconocidos, un delegado del Ministerio de Justicia, y tres delegados nombrados por las facultades de Derecho de las Universidades del país.

Las seccionales por cinco miembros, así: Dos delegados de los colegios de abogados, y tres delegados de las facultades de Derecho del lugar o domicilio de las seccionales.

El Tribunal Nacional de Ética será integrado por seis miembros, los tribunales de ética de las seccionales por tres miembros.

Artículo 5°. *Elección de miembros.* Los miembros de las Colegiaturas Seccionales y Tribunales seccionales de ética, serán elegidos por voto de los abogados en ejercicio y debidamente inscritos en las respectivas colegiaturas, aplicando el cuociente electoral para cada elección.

Los miembros electos de las Colegiaturas Seccionales, elegirán los miembros de la Colegiatura Nacional, al igual los miembros de los Tribunales de ética seccionales elegirán los miembros del Tribunal Nacional de Ética, en ambos casos aplicando el cuociente electoral.

Parágrafo. Para ser miembro del Tribunal Nacional de Ética, los requisitos son los mismos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Para serlo de los seccionales los mismos para ser Magistrado de los Tribunales Superiores de Distrito.

Artículo 6°. *Sesiones de las Juntas Directivas.* La Junta Directiva sesionará cuando menos, una vez por mes y sus decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de sus miembros.

Artículo 7°. *Voto personal e indelegable.* El voto en las Asambleas de colegiaturas de Abogados se dará personalmente y será indelegable.

Artículo 8°. *Requisitos para ser directivos.* Para ser directivo de una Colegiatura de Abogados en ejercicio se requerirá: Ser ciudadano colombiano en ejercicio de sus derechos políticos, ser Abogado Titulado de reconocida honorabilidad, haber ejercido como mínimo cinco (5) años, no haber sido sancionado disciplinaria y/o penalmente por ninguna de las faltas o delitos determinados en ley y estar domiciliado en la respectiva circunscripción. Nadie podrá ejercer el cargo de directivo en más de una Colegiatura de Abogados.

Artículo 9°. *Funciones.* La Colegiatura tendrá como funciones las siguientes:

1. Servir de órgano interlocutor de los intereses generales del ejercicio de la profesión del Derecho ante el gobierno y ante los mismos Abogados.
2. Adelantar estudios académicos e investigaciones técnicas y científicas sobre aspectos o ramos específicos de la profesión del Derecho en el ámbito nacional e internacional.
3. Formular recomendaciones a los organismos estatales y semioficiales encargados de la ejecución de los planes y programas relacionados con la administración de justicia.
4. Llevar el registro jurídico único y certificar sobre la inscripción conforme lo prevé esta ley.
5. Dar noticia en sus boletines u órganos de publicidad de las inscripciones hechas en el registro jurídico y de toda modificación, cancelación o alteración que se haga de dichas inscripciones.
6. Nombrar un comité conciliador integrado por tres (3) de sus inscritos, para investigar las quejas por falta a la ética profesional que se solicite en contra de un Abogado inscrito en la respectiva Colegiatura y quién determinará las sanciones internas según su propio reglamento.
7. Dictar su reglamento interno.
8. Rendir en el mes de enero de cada año un informe al Presidente del respectivo Tribunal Administrativo acerca de las labores realizadas en el año anterior, así como el detalle de sus ingresos y egresos.
9. Elaborar la lista de Auxiliares de la Justicia para períodos de dos (2) años.
10. Elaborar cada año una lista de Abogados en ejercicio para ejercer la función de ABOGADO DE OFICIO, en beneficio de los ciudadanos más desprotegidos, la cual se hará conocer a la Fiscalía General de la Nación, con quien se coordinará la prestación de este servicio para hacerlo eficaz.
11. Colaborar con las autoridades gubernamentales respectivas en el impulso, desarrollo y eficacia de los centros de conciliación y arbitraje, jueces de paz y consultorios jurídicos, para lo cual contará con la ayuda de las instituciones responsables de éstos.

12. Mantener con el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, una permanente relación para ejecutar e impulsar programas conjuntos en beneficio del gremio de los Abogados en ejercicio y la Administración de Justicia, buscando en ésta su acceso, eficiencia y el cumplimiento de los términos, entre otros.

13. Obtener e impulsar el mejoramiento en la calidad de los programas de Derecho, la sustitución o reforma de los Exámenes Preparatorios, para esto último contarán con la colaboración de las directivas de las facultades de Derecho y sus estudiantes.

14. Impulsar y crear medios para la Seguridad Social del Abogado en ejercicio y su familia.

15. Expedir un Estatuto de la Abogacía.

16. Crear e impulsar entre los abogados en ejercicio, la defensa de la profesión, su dignidad y respeto por la administración de justicia y el Estado Social de Derecho.

Artículo 10. *Funciones de los Tribunales de Etica.* El Tribunal Nacional de Etica y las Seccionales, tendrán las siguientes funciones:

1. Investigar y sancionar la conducta de los abogados en ejercicio, en Primera y Segunda Instancia respectivamente.

2. Las sentencias tanto de Primera como de Segunda Instancia proferidas por éstos, deberán consultarse con el Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales, acordes con la ley.

Artículo 11. *Vigilancia y control.* El cumplimiento de las funciones de la Colegiatura y los tribunales de ética estarán sujetos a la vigilancia y control del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 12. *Ingresos.* La Colegiatura tendrá entre otros los siguientes ingresos ordinarios:

1. El producto de los derechos autorizados por la ley para sus inscripciones y certificados.

2. Los aportes permanentes que el Reglamento señale para los Abogados inscritos.

3. Los que produzcan sus propios bienes y servicios.

4. Por las multas y demás derechos establecidos en la presente ley o que se establezcan en el futuro.

5. Por los rendimientos de sus bienes patrimoniales, por los legados, las donaciones que reciba y los bienes que adquiera.

6. Por el producto de la comercialización de distintivos, publicaciones y los ingresos por actividades económicas que desarrolle.

Artículo 13. *Beneficios.* Los afiliados a las Colegiaturas de Abogados tendrán derecho a:

1. Obtener referencia, certificación y calificación de la respectiva Colegiatura.

2. A que se le envíe gratuitamente las publicaciones de las colegiaturas de Abogados.

3. Participar en todos los eventos que sean organizados por la respectiva colegiatura.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga al Decreto 196 de 1971 o Estatuto del Abogado y todas las normas legales que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY 059 DE 2002

por medio de la cual se crea la colegiatura de abogados obligatoria y se reglamenta su funcionamiento.

| Proyecto de ley | Ponencia |
|---|---|
| Artículo 1°. <i>Naturaleza jurídica.</i> Las Colegiaturas de Abogados Litigantes son instituciones de orden legal que se regirán por el derecho privado, con Personería Jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de | Artículo 1°. <i>Naturaleza jurídica.</i> Créanse las colegiaturas para todos los Abogados en ejercicio como instituciones del orden legal que se regirán por el Derecho Privado, con Personerías Jurídicas creadas por la presente ley y cuya función |

Proyecto de ley

no menos de quinientos abogados con dedicación exclusiva al litigio profesional en el territorio donde tendrán el asiento principal de sus negocios y para ejercer en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. *Objetivo.* Las Colegiaturas de Abogados Litigantes, tendrán como objetivo llevar el registro jurídico único y de acreditación de los Abogados titulados que ejerzan exclusivamente la profesión litigiosa en los despachos judiciales y entidades de la administración pública.

Artículo 3°. *Integrantes.* Cada Colegiatura de Abogados Litigantes estará integrada por los Abogados Titulados e inscritos en el respectivo registro jurídico único y tendrá una Junta Directiva compuesta entre seis (6) a doce (12) miembros según lo determine el Gobierno Nacional en atención a la importancia jurisdiccional de la correspondiente circunscripción.

El Gobierno Nacional determinará la Jurisdicción de cada Colegiatura de Abogados Litigantes, teniendo en cuenta la continuidad geográfica y los vínculos jurisdiccionales de las cabeceras de distrito o los municipios que agrupare, dentro de los cuales ejercerán sus funciones.

Artículo 4°. *Composición de las Juntas Directivas.* El Gobierno Nacional estará representado en las juntas directivas de las Colegiaturas de Abogados Litigantes hasta en una tercera parte de cada junta. Parágrafo. Por decreto reglamentario se señalará el número de miembros de las Juntas Directivas de las Colegiaturas de Abogados Litigantes y el de los Representantes del Gobierno Nacional.

Ponencia

fundamentales organizar en el país, el gremio de los Abogados en el ejercicio, en su seguridad social y familiar, establecer fondos de cesantías, de pensiones, riesgos profesionales o contar con los servicios de las entidades existentes, la protección y defensa del ejercicio profesional, la colaboración eficaz con la administración de justicia, la defensa del Estado Social de Derecho y la creación de los Tribunales de Etica para investigar y sancionar la conducta de sus miembros.

Artículo 2°. *Integrantes.* La Colegiatura estará integrada por todos los Abogados colombianos en ejercicio y quienes sin ser nacionales se les haya reconocido, avalado u homologado mediante tratados internacionales, por las autoridades competentes su respectivo título. Para el efecto, cada Abogado en ejercicio deberá inscribirse en la Colegiatura, inscripción que lo acreditará como Abogado en ejercicio ante las autoridades respectivas.

Artículo 3°. *Organización.* La Colegiatura está integrada por una Colegiatura Nacional y las seccionales, un tribunal de ética nacional y los seccionales, quienes tendrán funciones específicas, pero su actividad y la labor será de mutua colaboración, siempre en beneficio del gremio de los abogados y la administración de justicia.

Artículo 4°. *Miembros.* La Colegiatura Nacional estará integrada por siete miembros debidamente elegidos por los abogados en ejercicio, más dos delegados nombrados por los colegios nacionales de Abogados legalmente reconocidos, un delegado del Ministerio de Justicia, y tres delegados nombrados por las facultades de Derecho de las Universidades del país.

Las seccionales por cinco miembros, más dos delegados de los colegios de abogados, y tres delegados de las facultades de Derecho del lugar o domicilio de las seccionales.

| Proyecto de ley | Ponencia | Proyecto de ley | Ponencia |
|--|---|--|---|
| <p>Artículo 5°. <i>Elección de directivos.</i> Con excepción de los Representantes del Gobierno Nacional, los directivos de las Colegiaturas serán elegidos directamente por los Abogados Litigantes, inscritos en la respectiva Colegiatura, de listas que se inscribirán en la Sede del respectivo Tribunal Superior del Distrito Judicial, aplicando el sistema de cuociente electoral.</p> | <p>El Tribunal Nacional de Etica será integrado por seis miembros, los tribunales de ética de las seccionales por tres miembros.</p> <p>Artículo 5°. <i>Elección de miembros.</i> Los miembros de las Colegiaturas Seccionales y Tribunales seccionales de ética, serán elegidos por voto de los abogados en ejercicio y debidamente inscritos en las respectivas colegiaturas, aplicando el cuociente electoral para cada elección.</p> <p>Los miembros electos de las Colegiaturas Seccionales, elegirán los miembros de la Colegiatura Nacional, al igual los miembros de los Tribunales de ética seccionales elegirán los miembros del Tribunal Nacional de Etica, en ambos casos aplicando el cuociente electoral.</p> | <p>Nadie podrá ejercer el cargo de directivo en más de una Colegiatura de Abogados Litigantes.</p> <p>Artículo 10. <i>Funciones.</i> Las Colegiaturas de Abogados Litigantes ejercerán las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Servir de órgano interlocutor de los intereses generales del ejercicio de la profesión del Derecho, ante el gobierno y ante los mismos abogados litigantes. 2. Adelantar estudios académicos e investigaciones técnicas y científicas sobre aspectos o ramos específicos de la profesión del Derecho en el ámbito nacional e internacional. 3. Formular recomendaciones a los organismos estatales y semioficiales encargados de la ejecución de los planes y programas relacionados con la administración de justicia. 4. Llevar el registro jurídico único y certificar sobre la inscripción conforme lo prevé esta ley. 5. Dar noticia en sus boletines u órganos de publicidad de las inscripciones. | <p>Artículo 9°. <i>Funciones.</i> La Colegiatura tendrá como funciones las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Servir de órgano interlocutor de los intereses generales del ejercicio de la profesión del Derecho ante el gobierno y ante los mismos Abogados. 2. Adelantar estudios académicos e investigaciones técnicas y científicas sobre aspectos o ramos específicos de la profesión del Derecho en el ámbito nacional e internacional. 3. Formular recomendaciones a los organismos estatales y semioficiales encargados de la ejecución de los planes y programas relacionados con la administración de justicia. 4. Llevar el registro jurídico único y certificar sobre la inscripción conforme lo prevé esta ley. 5. Dar noticia en sus boletines u órganos de publicidad de las inscripciones hechas en el registro jurídico y de toda modificación, cancelación o alteración que se haga de dichas inscripciones. 6. Nombrar un comité conciliador integrado por tres (3) de sus inscritos, para investigar las quejas por falta a la ética profesional que se solicite en contra de un Abogado inscrito en la respectiva Colegiatura y quien determinará las sanciones internas según su propio reglamento. 7. Dictar su reglamento interno. 8. Rendir en el mes de enero de cada año un informe al Presidente del respectivo Tribunal Administrativo acerca de las labores realizadas en el año anterior, así como el detalle de sus ingresos y egresos. 9. Elaborar la lista de Auxiliares de la Justicia para períodos de dos (2) años. 10. Elaborar cada año una lista de Abogados en ejercicio para ejercer como Abogados de Oficio, en beneficio de los ciudadanos más desprotegidos, la cual hará conocer de la Fiscalía General de la Nación, con quien se coordinará la prestación de este servicio para hacerlo eficaz. 11. Colaborar con las autoridades gubernamentales respectivas en el impulso, desarrollo y eficacia de |
| <p>Artículo 6°. <i>Procedimiento para la elección.</i> La elección de directivos para todas las Colegiaturas de Abogados Litigantes se llevará a cabo en asambleas que sesionarán por derecho propio cada dos años en las sedes respectivas. Las reclamaciones relativas a la forma como se hubiere preparado o efectuado la elección o el escrutinio será decidida en única instancia por el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento, vigilancia y demás formalidades de estas elecciones.</p> | <p>Artículo 6°. <i>Sesiones de las juntas directivas.</i> La Junta Directiva sesionará cuando menos, una vez por mes y sus decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de sus miembros.</p> <p>Artículo 7°. <i>Voto personal e indelegable.</i> El voto en las Asambleas de Colegiaturas de Abogados se dará personalmente y será indelegable.</p> <p>Artículo 8°. <i>Requisitos para ser directivos.</i> Para ser directivo de una Colegiatura de Abogados en ejercicio se requerirá: Ser ciudadano colombiano en ejercicio de sus derechos políticos, ser Abogado Titulado de reconocida honorabilidad, haber ejercido como mínimo cinco (5) años, no haber sido sancionado disciplinaria y/o penalmente por ninguno de las faltas o delitos determinados en ley y estar domiciliado en la respectiva circunscripción. Nadie podrá ejercer el cargo de directivo en más de una Colegiatura de Abogados.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 6. Nombrar un comité conciliador integrado por tres (3) de sus inscritos, para investigar las quejas por falta a la ética profesional que se solicite en contra de un Abogado Litigante inscrito en la respectiva colegiatura y quien determinará las sanciones internas según su propio reglamento. 7. Dictar su reglamento interno que deberá ser aprobado por la sala plena del respectivo Tribunal de lo contencioso administrativo. 8. Rendir en el mes de enero de cada año un informe al Presidente del respectivo Tribunal Administrativo acerca de las labores realizadas en el año anterior, así como el detalle de sus ingresos y egresos. 9. Las demás que les atribuyan las leyes y el Gobierno Nacional. | |
| <p>Artículo 7°. <i>Sesiones de la junta.</i> La junta directiva sesionará cuando menos, una vez por mes y sus decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros</p> <p>Artículo 8°. <i>Voto personal e indelegable.</i> El voto en las Asambleas de las Colegiaturas de Abogados Litigantes se dará personalmente y será indelegable.</p> <p>Artículo 9°. <i>Requisitos para ser directivo.</i> Para ser directivo de una colegiatura de abogados litigantes, se requerirá ser ciudadano colombiano en ejercicio de sus de Derechos Políticos, ser Abogado titulado de reconocida honorabilidad, haber ejercido con dedicación exclusiva el litigio profesional como mínimo CINCO AÑOS, no haber sido sancionado disciplinariamente o penalmente por ninguna de las faltas o delitos determinados en la ley, estar domiciliado en la respectiva circunscripción.</p> | | | |

Proyecto de ley**Ponencia**

los centros de conciliación y arbitraje, jueces de paz y consultorios jurídicos, para lo cual contará con la ayuda de las instituciones responsables de éstos.

12. Mantener con el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, una permanente relación para ejecutar e impulsar programas conjuntos en beneficio del gremio de los Abogados en ejercicio y la Administración de justicia, buscando en ésta su acceso, eficiencia y el cumplimiento de los términos, entre otros.

13. Obtener e impulsar el mejoramiento en la calidad de los programas de Derecho, la sustitución o reforma de los Exámenes Preparatorios, para esto último contarán con la colaboración de las directivas de las facultades de Derecho y sus estudiantes.

14. Impulsar y crear medios para la Seguridad social del Abogado en ejercicio y su familia.

Artículo 11. *Vigilancia y control.* La vigilancia de la Colegiatura de Abogados estará a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 12. *Recursos.* El Ministerio de Justicia conocerá de las Apelaciones interpuestas contra los actos de las colegiaturas de Abogados Litigantes. Surtido dicho recurso quedará agotada la vía gubernativa.

Artículo 15. *Confederación de colegiaturas.* Las Colegiaturas de Abogados Litigantes podrán confederarse siempre que se reúnen en forma de confederación no menos del cincuenta por ciento (50%) de las colegiaturas del país.

Artículo 11. *Vigilancia y control.* El cumplimiento de las funciones de la Colegiatura y los tribunales de ética estarán sujetos a la vigilancia y control del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el Decreto 196 de 1971 o Estatuto del Abogado y todas las normas legales que le sean contrarias.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 063 DE 2002 CÁMARA

por la cual se dictan las normas que determinan el procedimiento para suplir las faltas absolutas y temporales de gobernadores y alcaldes municipales y distritales.

Bogotá, D. C., 31 de octubre de 2002

Doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia primer debate Proyecto de ley número 063 de 2002 Cámara.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedo a presentar a la Comisión Primera de la Cámara el informe de ponencia para primer

debate del Proyecto de ley número 063 de 2002 Cámara, por la cual se dictan las normas que determinan el procedimiento para suplir las faltas absolutas y temporales de gobernadores y alcaldes municipales y distritales.

Antecedentes

En los últimos tres años de historia legislativa en nuestro país se han producido algunos cambios correspondientes al proyecto de la referencia.

El primero de ellos se gestó mediante la expedición por parte del Gobierno del Decreto 169 del 8 de febrero de 2000, reformativo de la Ley 136 de 1994, por el cual se dictan normas para reformar el procedimiento para suplir las faltas de Alcaldes Distritales y Gobernadores Departamentales y para evitar la solución de continuidad en la gestión departamental y municipal. No obstante dicha norma fue declarada inconstitucional mediante Sentencia C-1318 de 2000, adiada el del 26 de septiembre, con ponencia del honorable Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, al considerar que existió inconstitucionalidad sobreviniente, debido a que:

“El decreto demandado (Decreto 169 de 2000) fue expedido, como lo dice su encabezamiento, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República por el numeral 5 del artículo 1° de la Ley 573 de 2000.

La norma habilitante ha sido declarada inexecutable, a partir de su promulgación, mediante Sentencia C-1316 de esta misma fecha (M. P.: Doctor Carlos Gaviria Díaz) y, en consecuencia, el Decreto en cuestión carece de base jurídica, por lo cual el Presidente no gozaba de autorización constitucional para dictar normas con fuerza legislativa.

Será declarado inexecutable en su totalidad sin que sea necesario entrar en el análisis de los demás cargos que formula la accionante”.

El segundo y último es el Acto legislativo 02 de 2002, del 6 de agosto del año en curso, “por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”. Este acto legislativo amplía el período institucional de Alcaldes, Gobernadores, Concejales y Ediles a 4 años. Además, incluye los parámetros sobre los cuales se determinará la nueva elección de Alcaldes y Gobernadores, ante la ausencia absoluta o temporal de los mismos. Es de anotarse que la norma en cita goza de vida jurídica, en tanto no ha habido pronunciamiento en contrario hasta la fecha por parte del Congreso o de la Corte Constitucional. Por último es importante señalar que dicho acto no dictaminó un procedimiento que regule cómo se ha de hacer la elección de alcaldes o gobernadores ante su falta absoluta.

Análisis del proyecto

El proyecto de la referencia será analizado desde dos puntos de vista. El primero de ellos hará referencia a la superación del problema constitucional que existía respecto de la designación de alcaldes o gobernadores por parte del ejecutivo. El segundo, se referirá al pliego de modificaciones que se propone para una parte del articulado y su correspondiente justificación.

La designación de alcaldes y gobernadores por parte del poder ejecutivo

El contenido del proyecto de ley objeto de análisis, como se verá más adelante, elabora un detallado procedimiento que es el desarrollo y consolidación de lo establecido por la Carta Política a través del Acto legislativo 02 de 2002, dejando entrever que el vacío normativo que existe en torno a la elección de Alcaldes y Gobernadores frente a ausencias temporales o definitivas de aquellos se elimina, dando paso a un procedimiento claro propendiendo por demás que el reemplazo elegido sea de la misma corriente política o ideológica, con lo cual se asegura la permanencia de la voluntad del electorado y la continuidad de los proyectos y programas que se hubieren establecido por los reemplazados.

Este proyecto de ley corresponde a las necesidades legales y las exigencias democráticas propias de nuestro Estado colombiano, por cuanto ante la ausencia del mandatario, sea este un Alcalde o un Gobernador, lo importante es ser consecuente con la voluntad de los electores consultada en la elección popular. Para ello se ha establecido

que se elegirá el reemplazo de la autoridad ausente por medio de listas dirigidas al representante legal del partido, o de la coalición que llegó victoriosa en la contienda electoral.

Por otro lado es importante señalar cómo este proyecto de ley no contraría en nada lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-448 de 1997, cuando se ocupó del tema que contiene este proyecto de ley, porque a través del Acto legislativo 02 de 2002, quedó en cabeza del ejecutivo la designación de los Alcaldes y Gobernadores ante ausencias temporales o permanentes, subsanándose así el impedimento constitucional expuesto en la providencia mencionada cuya ponencia fue presentada por el honorable Magistrado doctor Alejandro Martínez Caballero. Para efectos de conocimiento de los honorable Representantes se expone el texto pertinente de dicha sentencia:

“9. En dos pronunciamientos anteriores, la Corte Constitucional se ha referido a la conducta a seguir ante la vacancia absoluta de alcaldías y gobernaciones derivadas ya sea de la revocatoria del mandato¹ o ya sea de la destitución de su titular². En ambos casos, esta Corporación consideró que, conforme a la filosofía que inspira la Constitución de 1991 que propende por mayores espacios de participación ciudadana, los cuales principalmente se reflejan en los principios de autonomía de las entidades territoriales (artículo 1º) y de elección popular directa de las primeras autoridades locales (artículo 260), quien reemplace al alcalde, en las dos circunstancias, debe ser designado a través de nuevas elecciones populares, independientemente del tiempo transcurrido en el ejercicio del cargo, y que el nuevo mandatario tiene un período de tres años, tal y como lo establece la Carta (C. P. artículo 314). Una pregunta obvia surge: de acuerdo con los preceptos constitucionales, ¿la terminación de la representación por destitución del alcalde o por revocatoria del mandato son casos esencialmente diferentes de otras situaciones que originan igualmente la vacancia absoluta del cargo? Dicho de otra manera, la finalización de la representación por la muerte, la renuncia, la incapacidad médica permanente u otras eventualidades que representen la vacancia absoluta del cargo de alcalde ¿justifican una decisión de la Corte Constitucional diferente a las anteriores o, por el contrario, debe esta Corporación mantener su línea jurisprudencial?

10. Conforme a los argumentos desarrollados por la Procuraduría, podría sostenerse que los casos son distintos y que, por ende, la decisión de la Corte no tiene por qué ser igual. Conforme a este razonamiento, la revocatoria y la destitución implican un cuestionamiento a la persona misma del alcalde, por lo cual se justifica una nueva elección. En cambio, en las otras hipótesis, en la medida en que la vacancia absoluta del cargo no deriva de una impugnación al alcalde, la designación de un sustituto por parte del gobernador o el Presidente, según el caso, es razonable. Este nombramiento no sólo conserva el núcleo del mandato popular - pues el nuevo alcalde debe ser del mismo grupo político y conservar el programa de gobierno - sino que se justifica como medio para lograr una mayor coherencia y armonía entre las distintas entidades territoriales, en especial en los procesos de planeación. Sin embargo, para la Corte esta interpretación no es de recibo, pues no sólo desconoce el alcance de los precedentes jurisprudenciales en este campo sino que, además, vulnera mandatos constitucionales relativos a la elección popular de los alcaldes (C. P. artículos 259, 260 y 314) y es contraria a principios constitucionales fundamentales, como la soberanía popular y la naturaleza participativa de nuestra democracia (C. P. artículos 1º y 3º).

11. En primer lugar, el artículo 260 señala que los ciudadanos eligen en forma directa a los alcaldes y gobernadores. Por su parte el artículo 314 establece que en cada municipio habrá un alcalde “elegido popularmente para períodos de tres años³”. Una interpretación armónica de estas dos disposiciones muestra que la Carta establece una regla precisa sobre la forma de designación de los alcaldes, ya que en todos los casos estos funcionarios deben ser electos popularmente para períodos de tres años. Por ende sólo pueden acceder a ese cargo público los candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, de tal manera que siempre debe mantenerse la relación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación del candidato. En estas circunstancias, se observa claramente que la Constitución le reservó a la voluntad popular la posibilidad de tomar decisiones fundamentales, tales como la elección de la primera autoridad local para un período de tres años.

Esta regla, y no las razones por las cuales puede ocurrir la vacancia del cargo, fue el fundamento de las decisiones anteriores de la Corte

sobre esta materia. Así, en la sentencia C-586 de 1995, la Corte, basándose en el precedente establecido en la sentencia C-011 de 1994, claramente señaló “que en caso de vacancia absoluta del cargo de Gobernador o Alcalde, siempre deberá convocarse a nuevas elecciones” (Fundamento Jurídico número 11). Por ende, la interpretación de la Vista Fiscal contradice estos claros mandatos constitucionales y desconoce los precedentes establecidos por esta Corporación.

12. Por tales razones, no es tampoco admisible el argumento de la Procuraduría según el cual la elección ciudadana es ante todo una escogencia entre programas, por lo cual es indiferente quien ocupe el cargo, siempre y cuando se comprometa a cumplir el plan de gobierno. En efecto, la Constitución es clara en señalar que en las elecciones locales los votantes no sólo escogen un proyecto político (C. P. artículo 259) sino que, además, eligen a un determinado funcionario encargado de llevarlo a cabo (C. P. artículo 260 y 365). Por ende, si bien la democracia participativa confiere un valor fundamental a la selección de una opción programática, la escogencia de la persona que debe ejecutar los objetivos y proyectos escogidos no es secundaria o indiferente, pues los aspectos subjetivos que rodean a la figura del alcalde son en muchas ocasiones el factor decisivo de la elección de los ciudadanos. Por ello la Carta no sólo reconoce sino que protege la importancia que juegan las condiciones personales de los candidatos en las opciones de los votantes. No otro puede ser el sentido del mandato del artículo 258 de la Constitución, según el cual la organización electoral tiene la obligación de suministrar a los votantes los instrumentos necesarios para que identifiquen con claridad y en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Por consiguiente, es indiscutible que existe una conexidad necesaria entre la representación política y la elección popular de uno u otro candidato, de modo que solamente pueden ser considerados representantes aquellos titulares de cargos públicos cuya designación resulta directamente de la elección popular”. (Subrayas fuera del texto).

El procedimiento consagrado en el proyecto de ley se adecua a las circunstancias para la cual se crea la ley, esto es, se circunscribe a los eventos de faltas absolutas o temporales para períodos de tiempo mayores o menores a 18 meses antes de la finalización del período institucional de los funcionarios en comento. Por demás, es claro que el proyecto de ley propende por la clarificación de situaciones no previstas aún por nuestra legislación, siendo así un aporte significativo y necesario para llenar los vacíos normativos existentes.

Aspectos a reforzar al interior del proyecto de ley estudiado

Es indudable que la presentación de los posibles suplentes de los alcaldes y gobernadores por medio del sistema de terna es elemento fundamental de transparencia en el proceso de selección de los sucesores.

No obstante lo anterior, se hace preciso, en aras de la claridad en el proceso de selección en comento, que se aclare dentro del articulado del Proyecto de ley 063 de 2002 Cámara, las causales de inhabilidades e incompatibilidades para ejercer cualquiera de los cargos, pues es más que evidente que aquellas se les han exigido a los titulares de los cargos que han quedado vacantes según se deduce del supuesto de la norma.

Inhabilidades e incompatibilidades para Alcaldes

La Ley 136 de 1994 estableció inhabilidades e incompatibilidades para los alcaldes y en sus artículos 95 y 96 respectivamente. Dicha norma fue modificada por la Ley 617 de 2000, la cual en sus artículos 37 y 38 estableció:

“Artículo 37. Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

¹ Sentencia C-011 de 1994 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

² Sentencia C-586 de 1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ El Acto legislativo 02 de 2002 amplió el término a 4 años.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un período de doce (12) meses antes de la fecha de la elección⁴.

“Artículo 38. Incompatibilidades de los alcaldes. Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a), b), c), y d) del artículo 46 de la Ley 136 de 1994⁵.

Inhabilidades e incompatibilidades para Gobernadores

Para el caso de los gobernadores los artículos 30, 31 y 32 de la Ley 617 de 2000 contienen las inhabilidades, incompatibilidades y duración de dichas incompatibilidades para dicho cargo.

“Artículo 30. De las inhabilidades de los gobernadores. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad

política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

6. Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce (12) meses antes de la elección de gobernador.

7. Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Nacional⁶.

“Artículo 31. De las incompatibilidades de los gobernadores. Los Gobernadores, así como quienes sean designados en su reemplazo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el período para el cual fue elegido⁷.

“Artículo 32. Duración de las incompatibilidades de los gobernadores. Las incompatibilidades de los gobernadores a que se refieren los numerales 1 y 4 tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta por doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción.

⁴ Sobre este artículo se ha pronunciado en repetidas ocasiones la Corte Constitucional, declarando la exequibilidad de su contenido, como en las sentencias C-952 de 2001, C-998 de 2001, C-837 de 2001 y C-838 de 2001.

⁵ Sobre este artículo se ha pronunciado en repetidas ocasiones la Corte Constitucional, declarando la exequibilidad de su contenido, como en las sentencias C-837 de 2001 y C-838 de 2001.

⁶ Sobre este artículo se ha pronunciado en repetidas ocasiones la Corte Constitucional, declarando la exequibilidad de su contenido, como en las sentencias C-837 de 2001 y C-838 de 2001.

⁷ Sobre este artículo se ha pronunciado en repetidas ocasiones la Corte Constitucional, declarando la exequibilidad de su contenido, como en las sentencias C-540 de 2001, C-837 de 2001 y C-838 de 2001.

Quien fuere designado como Gobernador, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

Parágrafo. Para estos efectos, la circunscripción nacional, coincide con cada una de las circunscripciones territoriales”⁸.

Por otro lado es preciso afirmar que existen preceptos constitucionales, los cuales se entienden de primer orden y se deben atender antes que el mandato legal contenido en las normas anteriormente trascritas. Así, se enuncian los parámetros constitucionales en comento:

1. Artículo 303, inciso segundo Constitución Política: “La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores...”.

2. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de mayo 22 de 1995, Expediente número 1181, Magistrada Ponente doctora Mirem de la Lombana de Magyaroff. “De manera general, frente al tema relativo a inhabilidades se observa que el constituyente toma tres posiciones; o bien guarda silencio al respecto, o las establece de manera directa, o bien difiere a la ley esa tarea y, en este último caso, lo hace en dos formas: de manera pura y simple o señalando al legislador determinadas pautas que debe respetar en la reglamentación correspondiente (...).

Pero debe precisarse que el artículo 304 constitucional, expresamente prevé que el régimen de inhabilidades no podrá ser menos estricto que el establecido para el Presidente de la República (...) Se observa también, que hay una disposición en la Constitución, el artículo 197, que efectivamente establece inhabilidades para el cargo de Presidente de la República y, por lo mismo, no hay manera de sustraer la concordancia entre los dos (...). Debe concluirse que, por lo menos, que mientras una ley no señale nuevas causales de inhabilidad para ser gobernador, que hagan el régimen más estricto que el señalado para el Presidente de la República, según la opción constitucional, lo son entre otras, las previstas en el artículo 197 de la Constitución Nacional por la remisión directa que se establece entre las normas y que, en concepto de la Sala no necesita reglamentación para su aplicación. (...) Se trata, conforme a lo anterior, de un asunto de aplicación directa de la Constitución y no de aplicación de una disposición por analogía por que ésta se excluye de la interpretación conforme a los principios generales mencionados...”.

3. Artículo 197 C. P.: “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua durante el cuatrienio.

Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministro de Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador General del Estado Civil, director de departamento administrativo, gobernador de departamento o Alcalde Mayor de Bogotá”.

4. Constitución Política, artículo 179 no podrán ser congresistas:

Numeral 1. “Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos”.

Numeral 4. “Quienes hayan perdido la investidura de Congresista”.

Numeral 7. “Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento”.

Con base en lo anterior, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara dar primer debate al Proyecto de ley número 063 de 2002 Cámara, por la cual se dictan las normas que determinan el procedimiento para suplir las faltas absolutas y temporales de gobernadores y alcaldes municipales y distritales con el siguiente texto (se subraya el texto que se le agrega al proyecto original):

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 063 DE 2002 CAMARA

por la cual se dictan las normas que determinan el procedimiento para suplir las faltas absolutas y temporales de gobernadores y alcaldes municipales y distritales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Designación y procedimiento en casos de faltas absolutas de Alcaldes.* En caso de presentarse falta absoluta del alcalde a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste.

Para el efecto, el Presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Bogotá y los gobernadores en los demás, convocarán a elecciones dentro de las dos semanas siguientes al momento en que se produjere la falta, las cuales deberán realizarse al octavo domingo siguiente a la fecha de la convocatoria, teniendo en consideración a la situación de orden público del respectivo distrito o municipio.

Mientras se realiza la elección, el Presidente de la República o los gobernadores según corresponda designarán provisionalmente un alcalde del mismo partido, grupo político o coalición.

Si faltaren dieciocho (18) meses o menos para la terminación del período, el Presidente de la República, en el caso del Distrito Capital de Bogotá y los gobernadores en los demás, designarán alcalde para lo que reste del período de terna que para el efecto presenten el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

La solicitud de integración de la terna se dirigirá al representante legal del partido o movimiento correspondiente. En el caso de coaliciones, se dirigirá a los representantes legales del partido, grupo político o coalición que avalaron la candidatura del elegido, para que cada uno presente una terna a la consideración del nominador. Si el alcalde fue postulado por un Grupo Significativo de Ciudadanos, la solicitud se dirigirá a quien representó éste al momento de inscripción de la candidatura.

La terna será solicitada con la mayor brevedad posible, debiendo la misma ser remitida dentro de los quince (15) días siguientes, previa concertación con los dirigentes locales del respectivo partido, grupo político o coalición, según el caso. De no ser recibida la terna dentro del plazo referido, el nominador hará el nombramiento respectivo, el cual recaerá sobre un miembro del mismo partido, grupo político o coalición del alcalde saliente.

Recibida la terna, el nombramiento deberá producirse dentro de los ocho (8) días siguientes, una vez el nominador se cerciore del cumplimiento de las calidades legales para ser elegido. De no cumplirse estas condiciones, el nominador procederá a devolver, por una sola vez, la terna respectiva a quienes la propusieron, con el propósito de que presenten una nueva integrada por otras personas. Si pasados quince (15) días desde la devolución, no se ha presentado la nueva terna, el nominador procederá a nombrar a un miembro del mismo partido, grupo político o coalición del alcalde cuya falta se suple.

Parágrafo. En ningún caso podrá incluirse en la terna, ni designarse como alcalde persona alguna que esté incurso dentro de las circunstancias establecidas en los artículos 37 y 38 de la Ley 617 de 2000.

Artículo 2°. *Designación y procedimiento en caso de faltas temporales de alcaldes.* Si la falta fuere temporal, excepto la suspensión el alcalde encargará de sus funciones a uno de sus secretarios o a quien haga sus veces. Si no pudiere hacerlo, el secretario de gobierno o único del lugar asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

Si se tratare de suspensión el Presidente de la República, en el caso del Distrito Capital de Bogotá, y los gobernadores en los demás, procederán a nombrar a un miembro del mismo partido, grupo político o coalición, para lo cual se seguirá en lo pertinente, el procedimiento previsto en los incisos quinto y siguientes del artículo primero de la presente ley.

El alcalde designado o encargado deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del alcalde elegido por voto popular y quedará sujeto a la ley estatutaria del voto programático.

⁸ Sobre este artículo se ha pronunciado en repetidas ocasiones la Corte Constitucional, declarando la exequibilidad de su contenido, como en las sentencias C-540 de 2001, C-585 de 2001, C-837 de 2001 y C-838 de 2001.

Artículo 3°. *Informe de encargos.* En todos los casos en que el alcalde encargue de su empleo a otro funcionario, por el término que sea, está en la obligación de informar al gobernador respectivo dentro de los dos días hábiles siguientes al encargo.

Artículo 4°. *Designación y procedimiento en casos de faltas absolutas de gobernadores.* En caso de presentarse falta absoluta del gobernador a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste.

Para el efecto, el Presidente de la República convocará a elecciones dentro de las dos semanas siguientes al momento en que se produjere la falta, las cuales deberán realizarse al octavo domingo siguiente a la fecha de la convocatoria, teniendo en consideración la situación de orden público del respectivo departamento.

Mientras se realiza la elección, el Presidente de la República designará provisionalmente un gobernador del mismo partido, grupo político o coalición.

Si faltaren dieciocho (18) meses o menos para la terminación del período, el Presidente de la República designará un gobernador para lo que reste del período de terna que para el efecto presenten el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

La solicitud de integración de la terna se dirigirá al representante legal del partido o movimiento correspondiente. En el caso de coaliciones, se dirigirá a los representantes legales del partido, grupo político o coalición que avalaron la candidatura del gobernador, para que cada uno presente una terna a la consideración del nominador. Si el gobernador fue postulado por un Grupo Significativo de Ciudadanos, la solicitud se dirigirá a quien representó éste al momento de la inscripción de la candidatura.

La terna será solicitada con la mayor brevedad posible, debiendo la misma ser remitida dentro de los quince (15) días siguientes, previa concertación con los dirigentes seccionales del respectivo partido, grupo político o coalición, según el caso. De no ser recibida la terna dentro del plazo referido, el nominador hará el nombramiento respectivo, el cual recaerá sobre un miembro del mismo partido, grupo político o coalición del gobernador saliente.

Recibida la terna, el nombramiento deberá producirse dentro de los ocho (8) días siguientes, una vez el Presidente se cerciore del cumplimiento de las calidades legales para ser elegido gobernador. De no cumplirse estas condiciones, el nominador procederá a devolver por una sola vez la terna respectiva a quienes la propusieron, con el propósito de que presenten una nueva integrada por otras personas. Si pasados quince (15) días desde la devolución, no se ha presentado la nueva terna, el nominador procederá a nombrar a un miembro del mismo partido, grupo político o coalición del gobernador cuya falta se suple.

Parágrafo. En ningún caso podrá incluirse en la terna ni designarse como gobernador persona alguna que esté incurso dentro de las circunstancias establecidas en los artículos 30 y 31 de la Ley 617 de 2000, además de lo estipulado en los artículos 179, 194, 303 y 304 de la Constitución Política de 1991.

Artículo 5°. *Designación y procedimiento en caso de faltas temporales de gobernadores.* Si la falta fuere temporal, excepto la suspensión, el gobernador encargará de sus funciones a uno de sus secretarios o quien haga sus veces. Si no pudiere hacerlo, el secretario de Gobierno asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

Si se tratare de suspensión el Presidente de la República procederá a nombrar a un miembro del mismo partido, grupo político o coalición, para lo cual se seguirá, en lo pertinente, el procedimiento previsto en el inciso quinto y siguientes del artículo cuarto de la presente ley.

El gobernador designado o encargado deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del gobernador elegido por voto popular y quedará sujeto a la ley estatutaria del voto programático.

Artículo 6°. *Informe de encargos.* En todos los casos en que el gobernador encargue de su empleo a otro funcionario, por el término que sea, está en la obligación de informar al Presidente dentro de los dos días hábiles siguientes al encargo.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,
Atentamente,

Jaime Amín Hernández,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 082 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se declara de interés social cultural y deportivo el Festival de Verano de Bogotá.

Honorables Congresistas:

El proyecto de ley en estudio tiene como propósito fundamental la participación masiva de los habitantes del Distrito Capital, enmarcado dentro del aniversario de la Fundación del Distrito Capital, con el fin de resguardar los principios de unidad nacional, expresión y desarrollo cultural y deportivo, diversidad étnica, descentralización, autonomía y participación.

Es bien clara la intención del constituyente en su querer de propender por la recreación y el deporte pues así lo establece el artículo 52 de la Carta Magna, se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Así mismo la jurisprudencia sobre la materia entre otras establece:

“La recreación es una actividad inherente al ser humano. Después de la nutrición, salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, la recreación es considerada una necesidad fundamental del hombre que estimula su capacidad de ascenso, puesto que lo lleva a encontrar agrado y satisfacción en lo que hace y lo rodea. En esta medida puede afirmarse también, que la recreación constituye un derecho fundamental conexo con el de libre desarrollo de la personalidad, con todas sus implicaciones y consecuencias”.

En virtud de lo anterior se considera hoy que: es un deber social proporcionar a los colombianos de menores ingresos, las posibilidades mínimas de distensión, disfrute y desarrollo integral de sus potencialidades, mediante el otorgamiento de medios y alternativas de recreación. Además se hace necesario brindar a los sectores populares las oportunidades para lograr una mayor integración, a través de la Realización de Actividades Participativas de Tiempo Libre. Con ello se lograría estimular la organización de las comunidades, la mutua colaboración de los asociados y la posibilidad de acelerar el desarrollo social, mediante el trabajo y la presión conjunta por soluciones políticas más efectivas.

La recreación es una actividad inherente al ser humano necesaria tanto para su desarrollo individual y social como para su evaluación, consiste en su sentido etimológico en volver a crear. Es pues, un quehacer que involucra la capacidad creadora del ser humano y se cristaliza a través de su virtud como productor, como hacedor de su mundo...

Una de las manifestaciones más importantes de la recreación es el juego. En él se encuentran incluidos todos los elementos mencionados anteriormente. Se crea un orden determinado en el cual se puede participar, tanto como jugador como espectador. Se imponen como en cualquier orden unos límites determinados y unas reglas de juego...

Así la mejor manera como puede enseñarse a un niño a socializarse es mediante el juego. Es también mediante la recreación que se aprende las bases de la comunicación y las relaciones interpersonales... La manifestación lúdica de la recreación posee una virtud inmensa: la de resolver ansiedades, culpas, frustraciones, etc., canalizándolas a través de la participación del individuo en ella.

Pues bien, como se mencionó anteriormente la recreación es muy importante y se le debe dar la importancia que amerita, es por ello que inclusive el mismo Concejo Distrital, en el momento debate un proyecto dentro del cual, dicho festival se declara como de interés cultural, mediante Acuerdo 125 de 2002.

CONSIDERACIONES

Según concepto emitido por el Instituto de Recreación y Deporte del Distrito indica que al declarar de Interés Social y Deportivo el mencionado festival se aseguraría la continuidad de eventos a lo largo de las diferentes administraciones, asegurar mayor eficiencia operativa, técnica y de promoción, los recursos para el desarrollo del evento estarán definidos desde el principio del año, trabajar la comercialización por varios años y con la anticipación que se requiere para poder aunar esfuerzos con la

empresa privada y otras de carácter oficial, se pretende de la misma manera exaltar el evento como la máxima fiesta de los bogotanos, colocando el Festival de Verano a nivel de eventos de suma importancia como los Carnavales de Barranquilla, Feria de Las Flores, Blancos y Negros estos dentro del contexto nacional, así mismo como dentro del marco internacional tenemos los Carnavales de Río de Janeiro, Fiestas de San Fermín en España entre otras. Es una oportunidad para aunar esfuerzos de las diferentes entidades gubernamentales para la celebración de los cumpleaños de la ciudad.

Todo lo anterior propenderá por que se vincule a la mayoría de la población que vive en Bogotá, niños escolarizados, como desescolarizados es el caso de la población desplazada por la violencia, personas de la tercera edad, pensionados, adultos, jóvenes en educación media vocacional, estudiantes de pregrado, etc.

Dentro de este marco es importante resaltar las mejores presentaciones dentro de las diversas categorías (social, cultural y deportivo) y por ello se debe crear el premio **CIUDAD DE BOGOTÁ** el que estimulará a los participantes y organizadores del evento para que día a día sea más grande y conlleve a hechos generadores de paz.

Proposición

Dese primer debate al **Proyecto de ley número 082 de 2002 Cámara, por medio de la cual se declara de interés social, cultural y deportivo el Festival de Verano de Bogotá.**

Atentamente,

Musa Besaile Fayad, Pedro María Ramírez Ramírez, Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 268 DE 2002 CAMARA, 158 DE 2001 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 9ª del 24 de enero de 1979.

Señor Presidente:

Ref.: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 268 de 2002 Cámara, 158 de 2001 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 9ª del 24 de enero de 1979.*

Atendiendo a su honrosa designación, gustosos rendimos ponencia para primer debate al proyecto de ley del epígrafe, previas las siguientes consideraciones:

El objetivo de esta iniciativa parlamentaria es homologar para su utilización en todo el territorio nacional los equipos y procesos tecnológicos producidos e implementados en el exterior, relacionados con el sacrificio de aves a su posterior procesamiento, aprobados en el área de alimentos de amplio reconocimiento internacional como la F.D.A. de los Estados Unidos de América.

Dentro del trámite requerido para su formación como ley, la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República, el 21 de noviembre de 2001 debatió y aprobó en primer debate el referido proyecto de ley del 11 de junio de 2002, la Plenaria del Senado consideró y aprobó dicha iniciativa parlamentaria en segundo debate, razón esta por la que compete a esta Comisión evaluar y decidir si la archiva o dispone continuar su trámite.

El Ministerio de Salud en concepto 000475 del 20 de septiembre del año en curso, advierte que técnica y jurídicamente no se amerita el trámite de este proyecto de ley para un tema tan específico como lo es el de la homologación de equipos y procesos tecnológicos en la producción de pollo crudo, toda vez que resultaría benéfica su reglamentación vía decreto, desarrollando así los compromisos asumidos por el país en el acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) adoptado mediante la Ley 170 de 1994.

Las anteriores brevísimas consideraciones reforzadas por el concepto institucional del Ministerio de Salud, nos autorizan proponer a los honorables Representantes de esta Célula Legislativa, disponer el archivo del proyecto de ley objeto de estudio.

Vuestra Comisión,

Luis Fernando Almarios Rojas,
Ponente Coordinador.

María Nancy Montoya Quintero, Wellington Ortiz Palacio, Jorge Gerlein Echavarría, Ponentes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 065 DE 2001 SENADO, 299 DE 2002 CAMARA

por la cual se expiden normas para el control de la evasión del Sistema de Seguridad Social.

Bogotá, D. C., octubre 29 de 2002

Doctor

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 065 de 2001 Senado, 299 de 2002 Cámara, *por la cual se expiden normas para el control de la evasión del Sistema de Seguridad Social.*

Cordial saludo

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992 y dentro de la oportunidad indicada, presento a su consideración y por su digno conducto a los miembros de la Comisión, el informe de ponencia favorable para el primer debate al Proyecto de ley número 065 de 2001 Senado, 299 de 2002 Cámara, *por la cual se expiden normas para el control de la evasión del Sistema de Seguridad Social.*

Autores: El honorable Senador *Carlos Corsi Otálora*, para su correspondiente trámite.

Atentamente,

Germán Antonio Aguirre Muñoz,
Representante a la Cámara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 065 DE 2001 SENADO, 299 DE 2002 CAMARA

por la cual se expiden normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social.

Doctor

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes y demás miembros

Bogotá, D. C.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para el primer debate al Proyecto de ley número 065 de 2001 Senado y 299 2002 Cámara, *por la cual se expiden normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social*, cuyo autor es el honorable Senador Carlos Corsi Otálora, la cual hago en la forma y términos que a continuación les expreso:

Fundamentos constitucionales:

Los fundamentos constitucionales surgen de lo estipulado en los artículos 48, 150-19, 333, 334 de nuestra Constitución Política.

La honorable Corte Constitucional ha manifestado “el principio de solidaridad irradia todo el orden jurídico y se manifiesta en numerosas instituciones y principios constitucionales. Es el caso del postulado que establece la función social de la empresa (C. N., artículo 333), el cual permite al Estado ejercer inspección y vigilancia (C. N., artículo 334), incidir sobre las variables económicas dentro de las cuales se desarrolla la actividad empresarial (C. N., artículo 150-19) y regular las relaciones entre empleadores y los trabajadores a partir de principios laborales orientados a la protección de los derechos de los trabajadores...”

Obsérvese el artículo 48 de la C. N. que ora “Artículo 48. La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad social.

El Estado garantizará a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrá destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

Fundamentos legales

La Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social integral.

Declaración universal de derechos humanos, artículo 22.

Pacto internacional de derechos económicos y sociales, Ley 74 de 1968, artículo 9°.

Convenio americano sobre derechos humanos, Ley 16 de 1972, artículo 26, entre otros.

Objeto del proyecto

Como su título lo indica es expedir normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social, impone condiciones de acreditación de los aportes al sistema de seguridad social y sanciona drásticamente el incumplimiento del pago de estos aportes, desde un control previo a la suscripción de contratos estatales, multas, terminación de los contratos, hasta tipificación como delito para quien se apropie de estos recursos parafiscales.

Contenido

Este proyecto de ley contiene 5 capítulos determinados así:

Capítulo I. El control a la evasión de responsabilidad del sector público.

Artículos del 1 al 6.

Capítulo II. El control a la evasión dentro del sector privado.

Artículos 7 al 9.

Capítulo III. Normas de auditoría al sistema.

Artículos del 10 al 13.

Capítulo IV. Disposiciones comunes al sector público y al sector privado.

Comprende los artículos 14 al 22.

Capítulo V. Cotizaciones trabajadores independientes.

Comprende el artículo 23.

Consideraciones

Este proyecto de ley pretende lograr un efectivo control al pago y evasión de los aportes de seguridad social, y con las modificaciones que se proponen en esta ponencia se pretende precisar lo que se debe entender por el sistema de seguridad social integral, para garantizar en forma plena y sin lugar a duda, los aportes a los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales, incluyendo los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a las Cajas de Compensación Familiar.

En el artículo 1°, se restringe el marco de evasión al establecer que las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado deben aportar a los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, en pleno cumplimiento de los que ha sido la jurisprudencia de nuestra Corte Constitucional, en el artículo 2° se precisa la clase de aportes a que se refiere el artículo 2° al hacer una remisión al artículo 1°. De otra parte se hace extensivo el artículo a las personas naturales frente a sus aportes en salud. Se propone aumentar la sanción descrita en la norma aprobada en Senado por la vía de una contribución para subsidiar la contribución en salud para los cabeza de familia, en el artículo 4° se condiciona el derecho a ejercer el traslado de administradora de riesgos profesionales y caja de compensación a que el empleador se encuentre al día con sus obligaciones parafiscales, en el artículo 6° se incluye la alternativa de difundir el listado de evasores para hacer más eficaz la aplicación de la ley. Se precisa en forma más clara el régimen de sanciones a aplicar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia del Subsidio Familiar, se propone eliminar los artículos 11 y 12 aprobados en Senado

porque lo allí estipulado ya está regulado por el Decreto 1703 de 2002, en el artículo 13 se recomienda suprimir la alusión al Decreto 92 de 1998, debido a que es una norma reglamentaria y no una ley lo que hace impertinente incluir la cita, y se establece el proceso de facturación para garantizar la eficiencia en el pago por parte del empleador, en el artículo 17 se crea un párrafo para definir claramente la mora y se establece para el proceder en el caso de trabajadores independientes, el régimen de estímulos a los trabajadores independientes consideramos que debe ser más flexible y no se debe establecer la presunción legalmente, pues esta debe obedecer a estudios técnicos coherentes con el sistema de seguridad social que el gobierno puede incluir con más precisión en la reglamentación de esta ley.

Es de gran importancia tener en cuenta los estudios esbozados en la exposición de motivos al concluir que la evasión por no-afiliación de trabajadores con empleo se estima en 30.000 millones mensuales y la de todos los ocupados de 547.000 millones mensuales, impactando con ello enormemente al régimen subsidiado lo que indica que con la aprobación del presente proyecto, se estaría financiando la afiliación a la seguridad social de la población de escasos recursos, logrando así más cobertura cumpliendo con el propósito descrito en el artículo 48 de la Constitución Nacional en su inciso tercero.

Proposición

Fundamentado en lo hasta aquí dicho emito ponencia favorable al Proyecto de ley número 299 de 2002 Cámara, 065 de 2001 Senado, *por la cual se expiden normas para el control a la evasión del sistema de seguridad social*, y consecuentemente, solicito a esta honorable Corporación dar primer debate al proyecto de ley en referencia con el pliego de modificaciones propuesto.

Bogotá, D. C., octubre de 2002.

De los honorables Representantes,

Germán Antonio Aguirre Muñoz,

Representante a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 065 DE 2001 SENADO, 299 DE 2002 CAMARA

por la cual se expiden normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social.

Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

En el artículo 1° se proponen las siguientes modificaciones:

En el primer inciso, se modificará la expresión: con el sistema de seguridad social integral con sujeción a lo dispuesto en el artículo 282 de la Ley 100 de 1993 y se sustituye por: con los regímenes de pensiones, salud, riesgos profesionales así como los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a las Cajas de Compensación Familiar, salvo cuando se trate de trabajadores independientes en cuyo caso la obligación se entenderá referida al sistema de salud y pensiones.

Se suprime también en el primer inciso: de las obligaciones del contratista frente al sistema de seguridad social, durante toda su vigencia, y en su lugar la expresión: a las obligaciones descritas, durante toda la vigencia del contrato, y se adiciona: conforme las reglas que se definirán en el reglamento.

En el segundo inciso se cambia la palabra podrá por deberá, se cambia a la EPS a la cual declaró encontrarse afiliado en el momento de la suscripción del contrato por: a la entidad titular correspondiente que tenga derecho frente a los aportes, en los términos y condiciones que se determinen en el reglamento, o al Fosyga.

En el tercer inciso se modifica: al sistema de seguridad social por: a los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales y los aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar. Se suprime: sociedad, y en su lugar se incorpora la expresión: persona jurídica. Se adiciona: o inicio de actividades con personal dependiente cuando se trate de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, se deberán acreditar los pagos a los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales, tomado como base cualquier beneficio que obtenga el trabajador. Las cooperativas que no cumplan con esta norma, estarán obligadas dentro del año siguiente al incumplimiento a hacer los aportes regulares al

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al SENA, tomando como base el valor de los beneficios entregados a sus trabajadores asociados. El valor de la cotización nunca podrá ser inferior al 12% de un salario mínimo mensual legal vigente.

En el artículo 2° se proponen las siguientes modificaciones:

En el inciso primero se adiciona: a que se refiere el artículo anterior y Esta misma disposición se aplicará frente a las personas naturales, conforme los aportes que deban realizar a los regímenes de salud y pensiones.

En el segundo inciso se suprime: dejados de cubrir, incrementados con los correspondientes intereses de mora dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, en su lugar se propone: de los recursos adeudados incrementados en una contribución equivalente al 100% de su valor. Este pago se deberá realizar dentro de los 5 días siguientes a que se notifique la resolución, sin perjuicio de los intereses de mora a que haya lugar. Las sumas que se recauden por concepto de la contribución equivalente al 100% se destinarán a subsidiar la cotización en salud de los cabeza de familia desempleados, en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional.

En el artículo 3° se proponen las siguientes modificaciones:

Se suprime: al sistema de seguridad social en salud, en su lugar se propone: los pagos a los regímenes de pensiones, salud, riesgos profesionales, y los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En el artículo 4° se proponen las siguientes modificaciones:

Se propone adicionar un segundo inciso así: La inscripción a que se refiere el presente artículo se adelantará frente a los aportes en mora que sean procedentes en los regímenes de pensiones y riesgos profesionales y los que resulten frente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Cajas de Compensación Familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje. Para este efecto se estará a un plazo no superior de dos años a partir de la vigencia de la presente ley a efecto de dar pleno cumplimiento a esta disposición.

Parágrafo. Los empleadores sólo podrán ejercer su derecho a traslado de administradora de riesgos profesionales o caja de compensación familiar siempre que se encuentren al día con sus aportes en salud, pensiones y riesgos profesionales y que correspondan a las Cajas de Compensación Familiar y al Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar.

En el artículo 5° se proponen las siguientes modificaciones:

Se suprime: El Sistema de Seguridad Social, como requisito para su organización y funcionamiento por: en salud, riesgos profesionales y pensiones, incluyendo los aportes que sean procedentes a Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y al servicio Nacional de Aprendizaje, como requisito para autorizar su organización y mantener vigente su certificado de funcionamiento, y se adiciona: en cada uno de los regímenes mencionados.

Además se propone adicionar un parágrafo: Parágrafo. Los trámites y autorizaciones que competen al Ministerio de Trabajo desarrollar dentro del Código Sustantivo del Trabajo frente a los empleadores y las empresas, se cumplirán por esta entidad y a través de autorización previa y de control posterior, conforme los regímenes generales o especiales que al efecto se definan por el Ministerio, con sujeción a las reglas que se determinen por el Gobierno Nacional. Las entidades que no se encuentren al día en sus obligaciones con los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales y los aportes al ICBF, Cajas de Compensación y SENA, se someterán al régimen de autorización previa hasta por un término de un año.

En el artículo 6° se proponen las siguientes modificaciones:

Se suprime: de pensiones o riesgos por: profesionales y aportes a las Cajas, SENA e ICBF o a la se suprime: El Ministerio de Trabajo o la Superintendencia Nacional de Salud, según sea el caso, impondrá el plano las sanciones económicas que sean procedentes según su competencia, en su lugar se propone: La Superintendencia del Subsidio Familiar o la Superintendencia Nacional de Salud, según sea el caso impondrá de plano las sanciones económicas que sean procedentes según

su competencia a través de multas sucesivas mensuales equivalentes al 10% de las deudas registradas. El No pago de las multas aquí señaladas inhabilitarán a la persona natural o jurídica a contratar con el estado mientras persista tal deuda.

Cuando lo estime procedente la Superintendencia del Subsidio Familiar y la Superintendencia Nacional de Salud podrán difundir entre las entidades públicas el listado de entidades o personas afectadas para efecto de que se adopten las medidas previstas en la presente ley en materia de terminación.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones a que se deben sujetar los convenios de pago que celebre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, las administradoras de riesgos profesionales y las entidades promotoras de salud, a efecto de evitar una desviación de recursos de la seguridad social y garantizar en forma plena su recaudo. Los acuerdos que desconozcan la reglamentación del Gobierno no producirán efecto y se entenderán como ineficaces.

En el artículo 7° se propone la siguiente adición:

(...)

“Parágrafo 2°. No se entenderá terminado el contrato de trabajo, hasta tanto, sean canceladas todas las acreencias laborales de que trata el presente artículo”.

En el artículo 10 se proponen las siguientes modificaciones:

En el inciso primero se adiciona: Administradoras de Riesgos profesionales, Administradoras de Fondos de Pensiones, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje y las Cajas de Compensación Familiar.

Después del segundo inciso se propone adicionar el siguiente: Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que debe imponer tanto la Superintendencia Nacional de Salud como el Ministerio de Trabajo al empleador que no entregue la documentación. Las multas por el incumplimiento a este deber podrán llegar a los 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, graduados conforme la gravedad de la infracción. Las multas serán sucesivas mientras persista la infracción.

En el parágrafo, después de la expresión establecer un seguimiento del sistema se propone adicionar: en los respectivos regímenes de salud, riesgos profesionales, pensiones y los aportes parafiscales al ICBF, Cajas de Compensación y SENA, después de la Superintendencia Nacional de Salud se adiciona: Y el Ministerio de Trabajo y se modifica la expresión: quien por: quienes.

Se propone eliminar el artículo 11 y 12 porque su contenido está en el Decreto 1703 de 2002.

En el artículo 13 que con la supresión del artículo 11 y 12 sería 11, se proponen las siguientes modificaciones:

a) En el literal c) del numeral 2 se suprime: en Salud durante el año inmediatamente anterior y en su lugar: en los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales y los aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar durante el año inmediatamente anterior.

En el artículo 14 que quedaría como 12 se proponen las siguientes modificaciones:

En el inciso primero después de la expresión salud y pensiones se propone adicionar: y riesgos profesionales, Caja de Compensación familiar, SENA e ICBF.

En el inciso segundo se propone eliminar: salud y pensiones, conforme lo ordenado en esta materia por el artículo 10 del Decreto 1530 de 1996 y en su lugar: salud riesgos profesionales, ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar y pensiones.

En el artículo 15 que quedaría como 13 se proponen las siguientes modificaciones:

Artículo 13. Proceso de facturación. Las entidades promotoras de salud podrán aplicar el proceso de facturación como alternativa al proceso de autoliquidación frente a los trabajadores independientes. Para garantizar la eficiencia del pago por parte del empleador, frente a los trabajadores dependientes procederá el proceso de facturación,...

En el artículo 18 que quedaría como 16 se propone la siguiente adición a su inciso 2°:

(...)

“La certificación a la que se refiere este artículo deberá ser expedida en el plazo perentorio de 5 días contados desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud y tendrá validez de 30 días”.

En el artículo 19 que quedaría como 17 se propone la siguiente modificación:

(...)

“Parágrafo. Para efectos del presente artículo, se constituye la mora cuando han transcurrido dos (2) períodos mensuales continuos sin que se hayan cancelado oportunamente las obligaciones con el Sistema General de Seguridad Social.

Si el solicitante actúa como trabajador independiente, sólo se tendrá en cuenta que esté al día con la respectiva cotización. En ningún caso, el solicitante deberá responder por pagos que correspondan a contratistas, con quien éste tenga o haya tenido algún tipo de vinculación”.

En la parte final del Capítulo IV se propone:

En el artículo 23 que quedaría como 21 se propone la siguiente modificación:

Artículo 21. Cotización trabajadores independientes. Será competencia del Gobierno Nacional expedir un régimen de estímulos que promueva la afiliación de los trabajadores independientes. Igualmente, para la atención del accidente de trabajo y la enfermedad profesional se podrán habilitar a las entidades promotoras de salud para que den cobertura integral en salud al trabajador, excluyendo lo correspondiente a prestaciones económicas dentro de dicho régimen. Igualmente, se podrán reglamentar mecanismos de afiliación plena a las administradoras de riesgos profesionales a través de asociaciones de usuarios.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NUMERO 065 DE 2001 SENADO,
299 DE 2002 CAMARA DE REPRESENTANTES**

por la cual se expiden normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Celebración o liquidación de contratos con entidades del sector público.* La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los regímenes de pensiones, salud, riesgos profesionales así como los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Cajas de Compensación Familiar, salvo cuando se trate de trabajadores independientes en cuyo caso la obligación se entenderá referida al sistema de salud y pensiones. Las entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a las obligaciones descritas, durante toda la vigencia del contrato, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas, conforme las reglas que se definan en el reglamento.

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a la entidad titular correspondiente que tenga derecho frente a los aportes, en los términos y condiciones que se determinen en el reglamento, o al Fosyga. Este mismo procedimiento se seguirá para los pagos parciales, anticipos o cualquier otra modalidad de pago.

Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales y los aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar, mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando éste exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la persona jurídica, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses

anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la persona jurídica no tenga más de seis meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución o inicio de actividades con personal dependiente cuando se trate de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, se deberán acreditar los pagos a los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales, tomado como base cualquier beneficio que obtenga el trabajador. Las cooperativas que no cumplan con esta norma, estarán obligadas dentro del año siguiente al incumplimiento a hacer los aportes regulares al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al SENA, tomando como base el valor de los beneficios entregados a sus trabajadores asociados. El valor de la cotización nunca podrá ser inferior al 12% de un salario mínimo mensual legal vigente.

Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 2°. *Causal de terminación unilateral de los contratos suscritos por entidades públicas.* Será causal de terminación unilateral de los contratos que celebren las entidades públicas con personas jurídicas particulares, cuando se compruebe la evasión en el pago total o parcial de aportes a que se refiere el artículo anterior por parte del contratista durante la ejecución del contrato. Esta misma disposición se aplicará frente a las personas naturales, conforme los aportes que deban realizar a los regímenes de salud y pensiones.

Se podrá enervar la causal, mediante el pago de los recursos adeudados incrementados en una contribución equivalente al 100% de su valor. Este pago se deberá realizar dentro de los 5 días siguientes a que se notifique la resolución, sin perjuicio de los intereses de mora a que haya lugar. Las sumas que se recauden por concepto de la contribución equivalente al 100% se destinarán a subsidiar la cotización en salud de los cabeza de familia desempleados, en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional.

Artículo 3°. *Revelación del pago.* Las autoridades de impuestos deberán disponer lo pertinente a efecto de que dentro de la declaración de renta que deba ser presentada, a partir del año 2003, se establezca un renglón que discrimine los pagos a los regímenes de pensiones, salud, riesgos profesionales, y los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 4°. *Registro de aportantes.* Los Ministerios de Hacienda y Salud, deberán coordinar las acciones pertinentes a efecto de que el sistema de Seguridad Social en Salud disponga, en un plazo no mayor a los dos años (2) años, de un validador de afiliaciones a través del cual, en el proceso de afiliación se pueda determinar que la persona que pretende ejercer su derecho a la movilidad o ingresar al sistema de seguridad social. Las entidades de seguridad social de naturaleza pública, deberán inscribir las deudas que tienen los empleadores o trabajadores en los diferentes regímenes, para efecto lograr su efectivo recaudo. Los recursos recaudados por las entidades públicas por esta vía ingresarán directamente a su patrimonio, cuando se trate de deudas anteriores al año 1998 y no serán por tanto objeto de proceso de compensación.

La inscripción a que se refiere el presente artículo se adelantará frente a los aportes en mora que sean procedentes en los regímenes de pensiones y riesgos profesionales y los que resulten frente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Cajas de Compensación Familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje. Para este efecto se estará a un plazo no superior de dos años a partir de la vigencia de la presente ley a efecto de dar pleno cumplimiento a esta disposición.

Parágrafo. Los empleadores sólo podrán ejercer su derecho a traslado de administradora de riesgos profesionales o caja de compensación familiar siempre que se encuentren al día con sus aportes en salud, pensiones y riesgos profesionales y que correspondan a las Cajas de Compensación Familiar y al Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar.

Artículo 5°. *Control por parte del Ministerio de Trabajo.* El Ministerio de Trabajo estará obligado a verificar el cumplimiento por parte de las empresas de servicios temporales de sus obligaciones con el Sistema de Seguridad Social, en salud, riesgos profesionales y pensiones, incluyendo

los aportes que sean procedentes a Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y al servicio Nacional de Aprendizaje, como requisito para autorizar su organización y mantener vigente su certificado de funcionamiento, siendo causal de revocatoria de la autorización, el incumplimiento por parte de la empresa de sus obligaciones frente a cualquiera de los regímenes a que deba vincular a los trabajadores temporales, conforme los descuentos obligatorios que se deban realizar. Dentro del proceso de facturación o cobro a los empleadores o terceros beneficiarios, las empresas deberán especificar la parte que será aplicada al cumplimiento de sus obligaciones con la seguridad social en cada uno de los regímenes mencionados.

Parágrafo. Los trámites y autorizaciones que competen al Ministerio de Trabajo desarrollados dentro del Código Sustantivo del Trabajo frente a los empleadores y las empresas, se cumplirán por esta entidad y a través de autorización previa y de control posterior, conforme los regímenes generales o especiales que al efecto se definan por el Ministerio, con sujeción a las reglas que se determinen por el Gobierno Nacional. Las entidades que no se encuentren al día en sus obligaciones con los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales y los aportes al ICBF, Cajas de Compensación y SENA, se someterán al régimen de autorización previa hasta por un término de un año.

Artículo 6°. *Sanciones administrativas.* Las autoridades o personas que tengan conocimiento sobre conductas de evasión o elusión, deberán informarlas en forma inmediata al Ministerio de Trabajo tratándose de pensiones o riesgos profesionales y aportes a las Cajas, SENA e ICBF o a la Superintendencia Nacional de Salud, cuando se trate de salud. El Ministerio de Trabajo y la Superintendencia Nacional de Salud dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la queja, correrán traslado al empleador o trabajador independiente responsable, quien deberá acreditar el pago o la inexistencia de la obligación que se le imputa. En el evento en que no se acredite el pago en el plazo mencionado, existiendo obligación comprobada y no desvirtuada, la Superintendencia del Subsidio Familiar o la Superintendencia Nacional de Salud, según sea el caso, impondrá de plano las sanciones económicas que sean procedentes según su competencia a través de multas sucesivas mensuales equivalentes al 10% de las deudas registradas. El No pago de las multas aquí señaladas inhabilitarán a la persona natural o jurídica a contratar con el Estado mientras persista tal deuda.

Cuando lo estime procedente la Superintendencia del Subsidio Familiar y la Superintendencia Nacional de Salud podrán difundir entre las entidades públicas el listado de entidades o personas afectadas para efecto de que se adopten las medidas previstas en la presente ley en materia de terminación.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones a que se deben sujetar los convenios de pago que celebre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, las administradoras de riesgos profesionales y las entidades promotoras de salud, a efecto de evitar una desviación de recursos de la seguridad social y garantizar en forma plena su recaudo. Los acuerdos que desconozcan la reglamentación del Gobierno no producirán efecto y se entenderán como ineficaces.

Para efecto de las sanciones que debe imponer la Superintendencia Nacional de Salud, se entiende que el empleador incurre en una infracción por cada uno de los trabajadores sobre los que no se ha efectuado la cotización en forma oportuna y completa.

CAPITULO II

El control a la evasión dentro del sector privado

Artículo 7°. *Terminación del contrato de trabajo.* De acuerdo con el artículo 7° del Decreto 2351 de 1965, es justa causa para terminar el contrato de trabajo por parte del trabajador, con las correspondientes indemnizaciones de ley:

“4. Todas las circunstancias que el trabajador no pueda prever al celebrar el contrato, y que pongan en peligro su salud, y que el patrono no se allane a modificar”.

“5. El incumplimiento sistemático sin razones válidas por parte del patrono, de sus obligaciones convencionales o legales”.

Por lo tanto se considera que la terminación del contrato de trabajo por parte del empleador, que no haya cancelado las obligaciones con el

subsistema de seguridad social en salud o pensiones durante el tiempo de vinculación del trabajador, se produce sin justa causa. Para estos eventos, cuando se determine que el empleador ha procedido a liquidar a un trabajador sin haber cumplido con estos requisitos, el trabajador tendrá derecho al reintegro más la indemnización que sea procedente por despido sin justa causa, sin perjuicio del cumplimiento que deba realizar el empleador de sus obligaciones con el Sistema de Seguridad Social.

Parágrafo 1°. Se entiende para efecto de la aplicación del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, dentro de las prestaciones debidas al trabajador, las cotizaciones obligatorias que durante la celebración del contrato hubiera tenido que realizar el empleador a los subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales. Estas prestaciones deberán ser únicamente consignadas en las entidades habilitadas legalmente para recibirlas sin que proceda su entrega directa al trabajador.

Parágrafo 2°. No se entenderá terminado el contrato de trabajo, hasta tanto, sean canceladas todas las acreencias laborales de que trata el presente artículo.

Artículo 8°. *Empresas de vigilancia privada, cooperativas de vigilancia privada, las empresas de transporte de valores y las escuelas de capacitación.* Para efecto de la aplicación de los artículos 14, 27, 34 y 71 del Decreto-ley 356 de 1994, que exige los correspondientes comprobantes de los aportes parafiscales para la renovación de la licencia de funcionamiento de las empresas de vigilancia privada, las cooperativas de vigilancia privada, las empresas de transporte de valores y las escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, deberán acreditar los pagos completos y oportunos al Sistema de Seguridad Social, remitiendo copia de esta información a la Superintendencia Nacional de Salud para efecto del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5° numeral 25 letra a) del Decreto-ley 1259 de 1994. Para garantizar el cumplimiento de lo previsto en esta disposición las entidades del sector público que deban realizar pagos de cualquiera naturaleza a las entidades mencionadas en este artículo, deberán verificar lo previsto en esta norma en cuanto al cumplimiento de los contratistas a los sistemas de salud y pensiones frente a sus trabajadores.

Artículo 9°. *Conductas punibles.* El empleador que argumentando descontar al trabajador las sumas no las remita a la seguridad social, será responsable conforme las disposiciones penales por la aprobación de recursos parafiscales del sistema general de seguridad social y la información errada que se le ha suministrado a este. Será obligación de las entidades promotoras de salud o las autoridades que conozca de estas conductas, correr traslado a la jurisdicción competente.

El empleador, en todo caso, deberá responder por la atención en salud de dichos trabajadores, así como los períodos mínimos de cotización que haya perdido dicho trabajador frente al sistema con ocasión de la mora.

CAPITULO III

Normas de auditorías al sistema

Artículo 10. *Requerimiento de información.* Las entidades promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Profesionales, Administradoras de Fondos de Pensiones, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje y las Cajas de Compensación Familiar, podrán solicitar en cualquier momento a sus afiliados cotizantes, afiliados dependientes o beneficiarios, así como a los empleadores, la documentación que requieran para verificar la veracidad de sus aportes o la acreditación de la calidad de beneficiarios, sin perjuicio de la reserva que por ley tengan algunos documentos. En caso de que los documentos sean requeridos y no entreguen dentro de los treinta (30) días siguientes a su solicitud, se procederá a suspender temporalmente el sistema de acreditación de derechos para el acceso de los servicios frente al usuario respecto del cual no se entregue la documentación y sin que en todo caso proceda el pago de incapacidad por enfermedad general.

Si la causa de la suspensión de los servicios es imputable al empleador, éste deberá sufragar directamente la atención en salud o la incapacidad que sea requerida por el afiliado o sus beneficiarios, durante el período de suspensión de servicios.

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que debe imponer tanto la Superintendencia Nacional de Salud como el Ministerio de Trabajo al empleador que no entregue la documentación. Las multas por el incumplimiento a este deber podrán llegar a los 10 salarios mínimos

legales mensuales vigentes, graduados conforme la gravedad de la infracción. Las multas serán sucesivas mientras persista la infracción.

Parágrafo. En todo caso, las entidades deberán realizar pruebas de auditoría a través de muestreos de usuarios y empresas, de las que se pueda establecer un seguimiento del sistema, en los respectivos regímenes de salud, riesgos profesionales, pensiones y los aportes parafiscales al ICBF, Cajas de Compensación y SENA, sin perjuicio de las funciones que en la materia tiene asignada la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Trabajo quienes prestarán su colaboración a la entidad recaudadora en caso de renuencia del responsable del pago de la cotización en el cumplimiento de los deberes previstos en esta norma.

Artículo 11. *Registro Unico de Proponentes.* El artículo 8° del Decreto 92 de 1998 quedará así: **Documentación e información estrictamente indispensable.** Para realizar inscripción, modificación actualización, o renovación, las Cámaras de Comercio deberán exigir:

1. El formulario adoptado para el efecto en este decreto diligenciado debidamente, en el cual el representante legal o el proponente bien sea persona natural profesional para las actividades de la construcción y la consultoría o persona natural para la actividad de proveedor, certifique la veracidad de la información suministrada.

2. En caso de solicitud de inscripción, renovación, modificación y actualización, según corresponda, los siguientes documentos si no está inscrito en el Registro Mercantil:

b) Prueba del acto de constitución y de las facultades de su representante legal y duración de la sociedad;

c) El proponente inscrito en el Registro Mercantil, cuyos datos no fueron suministrados en forma completa deberá informar los necesarios al momento de realizar su inscripción en el Registro Unico de Proponentes;

d) Prueba del cumplimiento de las obligaciones en forma oportuna y completa con el Sistema de Seguridad Social en los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales y los aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar durante el año inmediatamente anterior.

Parágrafo. *Conservación de documentos.* En todo caso, el proponente deberá conservar los documentos de soporte de la información suministrada por todo el tiempo durante el cual mantenga el dato respectivo, afectando su inscripción y allegarla a la autoridad respectiva cuando sea necesario de acuerdo con la Ley 80 de 1993, sus decretos reglamentarios y demás normas concordantes.

CAPITULO IV

Disposiciones comunes al sector público y al sector privado

Artículo 12. *Control a empresas de servicios temporales.* Los empleadores, cualquiera sea su naturaleza, que adelanten procesos de contratación con empresas de servicios temporales, deberán exigir, para utilizar los correspondientes servicios, que la empresa que ha realizado el proceso de contratación le remite mensualmente, los documentos correspondientes a las planillas de pago en el sistema de seguridad social en su régimen de salud y pensiones y riesgos profesionales, Caja de Compensación Familiar, SENA e ICBF, como requisito para proceder a adelantar en el período siguiente el proceso de contratación. Cuando no se concrete la remisión de documentos, el empleador deberá informar de inmediato al Ministerio de Trabajo y a la Superintendencia Nacional de Salud. Serán solidariamente responsables del pago de los aportes de salud, los particulares que desatienda lo dispuesto en esta norma.

Conforme el artículo 92 del Código Sustantivo del Trabajo, será causal de revocatoria del certificado de funcionamiento la mora por más de 45 días en el pago de las obligaciones con los subsistemas de salud riesgos profesionales, ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar y pensiones. Para efecto de autorizar la inscripción y permanencia de la empresa de servicios temporales en el Sistema Nacional de Intermediación a que se refiere el artículo 96 de la Ley 50 de 1990, será requisito el acreditar en forma periódica el pago oportuno y completo de los aportes al Sistema de Seguridad Social.

Artículo 13. *Proceso de facturación.* Las entidades promotoras de salud podrán aplicar el proceso de facturación como alternativa al proceso de autoliquidación frente a los trabajadores independientes. Para garantizar la eficiencia del pago por parte del empleador, frente a los trabajadores dependientes procederá el proceso de facturación, en aquellos

casos en que la entidad promotora de salud lo considere más adecuado para efectos del control de la evasión. Para garantizar la eficiencia en el pago por parte de los empleadores y los trabajadores, las entidades promotoras de salud podrán convenir el pago a través de medios electrónicos así como la presentación de la factura o del autoliquidación por estos mismos medios. Será procedente el reporte de novedad por medio magnético, siempre que se cuente con los soportes documentales presentados por las partes.

Artículo 14. *Contratación de empresas de vigilancia y otros servicios.* Es deber de las entidades o personas, cualquiera sea su naturaleza, que contraten empresas de vigilancia solicitar, dentro de los 15 días siguientes de cada mes, la copia de la planilla de pagos a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales de las personas que se encuentran laborando a su servicio por cuenta de las respectivas empresas. Este mismo deber será aplicable para todas las personas jurídicas que celebren contratos con terceros para recibir servicios en donde no se asume la calidad de empleador, pero se es beneficiario de la obra o servicio.

Artículo 15. *Afiliación trabajadores de la construcción y empresas de transporte público.* Conforme a lo establecido por el Decreto 1052 de 1998, en los municipios o distritos por población superior a los 100.000 habitantes, corresponde a los curadores urbanos estudiar, tramitar y expedir las licencias de construcción y urbanismo. Por su parte, en los municipios con una población inferior a la mencionada, la competencia corresponde a la autoridad competente, en los términos de la Ley 388 de 1997 y sus normas reglamentarias. Por lo tanto, es competencia de estas autoridades en desarrollo del artículo 281 de la Ley 100 de 1993, exigir como condición para el otorgamiento de la licencia el que el solicitante titular se encuentra cancelando sus obligaciones dentro del Sistema de Seguridad Social durante los seis (6) meses anteriores a la solicitud frente a todos sus trabajadores en proyectos en ejecución bajo su responsabilidad o titularidad, siendo necesario que asuma el compromiso de continuar cumpliendo con sus deberes durante la utilización de la licencia otorgada, aspecto que deberá verificar el curador durante el proceso de ejecución de la obra en las visitas de inspección que deba realizar.

Parágrafo. Reporte a la Superintendencia Nacional de Salud. Para efecto de la aplicación del artículo 281 de la Ley 100 de 1993, en forma mensual, a más tardar el último día hábil de cada trimestre del año, el constructor o transportador estará obligado a acreditar ante la Superintendencia Nacional de Salud el pago oportuno de los aportes al subsistema de salud por dicho período. Para este efecto, la entidad de control podrá celebrar convenios interinstitucionales mediante los cuales las entidades que tengan a su cargo la inspección vigilancia o control de tales entidades, procedan a verificar la información para su posterior revisión. Considerando, conforme lo establece el artículo 281 que este requisito se exige para la expedición de las licencias de construcción y de transporte público, es deber de la Superintendencia Nacional de Salud a más de imponer las sanciones a su cargo, dar traslado a las entidades mencionadas, para que procedan a la revocatoria de la licencia, cuando se incumpla el requisito mencionado. Procederá de conformidad la autoridad que tenga conocimiento directo de esta irregularidad, debiendo dar traslado a la Superintendencia Nacional de Salud para la aplicación de las demás sanciones previstas en las normas especiales frente a los empleadores. Para garantizar el cumplimiento de lo previsto en este artículo, las entidades del sector público que deban realizar pagos de cualquier naturaleza a las entidades mencionadas en este artículo, deberán verificar lo previsto en esta norma en cuanto al pleno cumplimiento de los contratistas a los sistemas de salud y pensiones.

Artículo 16. *Certificado de cumplimiento de obligaciones por parte del empleador.* Para que el empleador pueda hacer uso de los derechos que el Código Sustantivo de Trabajo le confiere respecto a sus trabajadores, deberá probar mediante certificación de las respectivas entidades de seguridad social o exhibiendo copia de los comprobantes de pago correspondientes, que no se halla en mora en el pago de sus obligaciones patronales y que ha cumplido en forma oportuna y completa durante los seis (6) meses anteriores a su acción con sus obligaciones con los diferentes regímenes del sistema de seguridad social.

La certificación a la que se refiere este artículo deberá ser expedida en el plazo perentorio de 5 días contados desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud y tendrá validez de 30 días.

Artículo 17. *Otorgamiento de créditos por parte de instituciones financieras.* Las entidades financieras, exigirán como parte de la documentación para los créditos superiores a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes y frente a cada uno de los momentos en que se hagan efectivos los desembolsos, que el cliente se encuentra cancelando oportunamente sus obligaciones con los sistemas de seguridad social en los diferentes regímenes a que esté obligado a cotizar en forma directa como usuario o respecto a los trabajadores y contratistas con los que existe vinculación. Las entidades financieras tendrán el deber de hacer exigible el crédito, cuando en el curso de su ejecución el deudor desatienda sus obligaciones con el sistema de seguridad social. Estos controles se deberán efectuar a lo menos una vez cada 6 meses.

Parágrafo. Para efectos del presente artículo, se constituye la mora cuando han transcurrido dos (2) períodos mensuales continuos sin que se hayan cancelado oportunamente las obligaciones con el Sistema General de Seguridad Social.

Si el solicitante actúa como **trabajador independiente**, sólo se tendrá en cuenta que esté al día con la respectiva cotización. En ningún caso, el solicitante deberá responder por pagos que correspondan a contratistas, con quien éste tenga o **haya tenido** algún tipo de vinculación.

Artículo 18. *Oportunidad de los descuentos.* Cuando el empleador, por error u omisión, no haya retenido la parte de la cotización que le corresponda al trabajador, sólo podrá descontarle la contribución correspondiente dentro de los dos (2) meses siguientes al momento en que debió haber hecho la retención.

Vencido el período mencionado, en caso de presentarse nuevos errores u omisiones que originen descuentos en contra del trabajador, no podrá el empleador realizar nuevos descuentos, debiendo asumir el pago en forma integral, sin derecho a reembolso o compensación por parte del trabajador.

Artículo 19. *Responsabilidad de la entidad prestadora de servicios o el profesional de la salud.* Las complicaciones que surjan respecto de todas aquellas actividades, procedimientos, intervenciones y guías de atención integral que no tengan por objeto contribuir al diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad, aquellos que sean considerados como cosméticos, estéticos o suntuarios o sean complicaciones de estos tratamientos o procedimientos, y aquellos que expresamente defina el consejo nacional de seguridad social en salud, que no deban ser cubiertas por el sistema, deberán ser atendidas por la entidad o personas que asumieron la responsabilidad de atender el paciente, sin que se les pueda cobrar a este suma alguna o repetir, cuando la persona no se encuentre afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud como mínimo doce (12) meses antes de prestarse el servicio.

Artículo 20. *Retención de pagos.* Será competencia del Gobierno reglamentar un sistema de retención por medio del cual el empleador o pagador, retiene el pago a su cargo, los recursos para garantizar el aporte a la seguridad social frente a trabajadores independientes. Esta declaración se deberá presentar como parte esencial de la declaración por retención en la fuente, cuando se determine su procedencia.

CAPITULO V

Régimen de estímulos trabajadores independientes

Artículo 21. *Cotización trabajadores independientes.* Será competencia del Gobierno Nacional expedir un régimen de estímulos que promueva la afiliación de los trabajadores independientes. Igualmente, para la atención del accidente de trabajo y la enfermedad profesional se podrán habilitar a las entidades promotoras de salud para que den cobertura integral en salud al trabajador, excluyendo lo correspondiente a prestaciones económicas dentro de dicho régimen. Igualmente, se podrán reglamentar mecanismos de afiliación plena a las administradoras de riesgos profesionales a través de asociaciones de usuarios.

Artículo 22. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación. Publíquese y cúmplase.

CONTENIDO

| | | |
|---|------------------|-------|
| Gaceta número 469 - Martes 5 de noviembre de 2002 | | |
| CAMARA DE REPRESENTANTES | | |
| | PROYECTOS DE LEY | Págs. |
| Proyecto de ley número 120 de 2002 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación, la casa del Maestro Alejandro Obregón en la ciudad de Cartagena. | | 1 |
| PONENCIAS | | |
| Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 007 de 2002 Cámara, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana. | | 2 |
| Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 039 de 2002 Cámara, por medio de la cual se modifica el Libro Tercero del Código Civil en la sucesión por causa de muerte y de las donaciones entre vivos. | | 6 |
| Informe de Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley 059 de 2002 Cámara, por medio de la cual se crean las colegiaturas de abogados litigantes y se reglamenta su funcionamiento. | | 9 |
| Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley 063 de 2002 Cámara, por la cual se dictan las normas que determinan el procedimiento para suplir las faltas absolutas y temporales de gobernadores y alcaldes municipales y distritales. | | 13 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 082 de 2002 Cámara, por medio de la cual se declara de interés social cultural y deportivo el Festival de Verano de Bogotá. | | 17 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 268 de 2002 Cámara, 158 de 2001 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 9ª del 24 de enero de 1979. | | 18 |
| Ponencia para el primer debate, pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 065 de 2001 Senado, 299 de 2002 Cámara, por la cual se expiden normas para el control de la evasión del Sistema de Seguridad Social. | | 18 |