



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 446

Bogotá, D. C., viernes 29 de agosto de 2003

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camarep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES

PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2002 CAMARA, 156 DE 2002 SENADO

por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a la Música Colombiana, se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Festival Nacional de la Música Colombiana y Concurso Nacional de Duetos “Príncipe de la Canción”, de la Fundación Musical de Colombia y al Festival Folclórico Colombiano, con sede en Ibagué, departamento del Tolima, y se dictan otras disposiciones.

Por: Jairo Clopatofsky, Rafael Pardo, Mauricio Jaramillo
Senadores de la República.

A: Doctor Germán Vargas Lleras
Presidente honorable Senado de la República.

Referencia: Contestación a las objeciones del Presidente de la República al Proyecto de ley número 115 de 2002 Cámara, 156 de 2002 Senado, *por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a la Música Colombiana, se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Festival Nacional de la Música Colombiana y Concurso Nacional de Duetos “Príncipe de la Canción”, de la Fundación Musical de Colombia y al Festival Folclórico Colombiano, con sede en Ibagué, departamento del Tolima, y se dictan otras disposiciones*”.

En cumplimiento del procedimiento legislativo expuesto en el artículo 167 de la Constitución, desarrollado por la Ley 5ª de 1992, el Congreso de la República asume, en sesión plenaria, el estudio, consideración y decisión final del Proyecto de ley radicado con los números 115 de 2002 Cámara, 156 de 2002 Senado, respectivamente, devuelto por el gobierno a la Cámara de origen, escudado en la facultad constitucional otorgada por el mandato del artículo 165 de la Carta Política.

El Senado de la República en su calidad de cuerpo del Congreso de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento constitucional considera que las razones sobre las cuales se apoyan los reparos del Gobierno al proyecto de ley de la referencia, no vulnera ni la integridad ni la superioridad de la Carta Magna, en consecuencia, no acoge las objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia indicados en la devolución de la iniciativa congresional, conforme a los argumentos que a continuación se exponen:

1. Presunta violación de los artículos 150-7 y 154 de la Constitución Política

Si bien es cierto que el artículo 154 inciso 2º de la Constitución Política establece que sólo pueden ser dictadas por iniciativa gubernamental las leyes a que se refiere el artículo 150 numeral 7 de la misma Carta, es decir, las leyes que determinen la estructura de la Administración Nacional y las que fijen la estructura de tales dependencias, esto no se aviene al tema de que trata el artículo 3º del Proyecto de ley **115 de 2002 Cámara, 156 de 2002 Senado**, que a su tenor literal dice:

“Artículo 3º. La Nación a través del Ministerio de Cultura contribuirá al fomento, internacionalización, promoción, protección, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originan alrededor de nuestra identidad musical”.

Una cosa es que las entidades del Estado cumplan con la función que legalmente se les ha encomendado y otra es aducir argumentos superfluos e inanes para dilatar el desarrollo legislativo del país y de paso castrar una de las funciones que le corresponden al Congreso de la República, conforme al artículo 150-15, cual es **“decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”**.

Además, el artículo 1º de la Ley 397 de 1997, la cual crea el Ministerio de la Cultura, deja bien claro en sus principios fundamentales el papel del Estado en todo lo que tiene que ver con la diversidad y variedad cultural de la nación, según los siguientes numerales:

Artículo 1°.

Numeral (...).

3. *El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana.*

4. *En ningún caso el Estado ejercerá censura sobre la forma y el contenido ideológico y artístico de las realizaciones y proyectos culturales.*

8. *El desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno. Los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social.*

De igual forma los artículos 5°, 17 y 20 establecen:

Artículo 5°. Objetivos de la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación. *La política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la protección, la conservación, la rehabilitación y la divulgación de dicho patrimonio, con el propósito de que este sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.*

Artículo 17. Del fomento. *El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas, como elementos del diálogo, el intercambio, la participación y como expresión libre y primordial del pensamiento del ser humano que construye en la convivencia pacífica.*

Artículo 20. Difusión y promoción. *Según el caso, el Ministerio de Cultura organizará y promoverá sin distinciones de ninguna índole la difusión y promoción nacional de las expresiones culturales de los colombianos, la participación en festivales internacionales y otros eventos de carácter cultural.*

Así mismo, el Ministerio de Cultura, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoverá la difusión, promoción y comercialización de las expresiones de los colombianos en el exterior, sin distinción de ninguna índole.

De tal forma que lo que se está diciendo en el proyecto de ley que nos ocupa no es otra cosa que el desarrollo de unas normas que contienen las funciones del Ministerio de Cultura y el deber del Estado de velar por el patrimonio cultural de la Nación.

Por otra parte, el artículo 8° de la Carta consagra como obligación del Estado y de los particulares la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación. De igual manera, los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución señalan la obligación estatal de proteger o difundir el patrimonio cultural nacional.

Constitución Política

Artículo 70. *El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. *Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.*

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. *El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.*

El proyecto de ley materia de estudio desarrolla las anteriores normas constitucionales.

También es preciso recordar que el Órgano Legislativo ha expedido normas que además de declarar patrimonio cultural determinados eventos, ha encomendado al Gobierno a través del Ministerio de la Cultura para que contribuya no solo en la difusión de ese patrimonio, sino que han decretado gastos, sin que hubiesen sido objeto de objeción por parte del ejecutivo, como por ejemplo:

Ley 739 de 2002

En su artículo 1°, declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de la Leyenda Vallenata, que se celebra en la ciudad de Valledupar, capital del departamento del Cesar.

En su artículo 2° se establece que la Nación, a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de los valores culturales que se originen alrededor de la cultura y del folclor vallenato.

Además esta ley autoriza al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales.

Ley 760 de 2002

Esta ley declara patrimonio cultural nacional “las Cuadrillas de San Martín”, expresión cultural, folclórica y artística del municipio de San Martín, departamento del Meta.

Ley 706 de 2001

Esta ley declara patrimonio cultural de la Nación el Carnaval del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y los Carnavales de Pasto, y se les reconoce la especificidad de la cultura caribe y nariñense, a la vez que se les brinda protección a sus diversas expresiones.

Además, en su artículo 2° se pide al Gobierno Nacional incorporar en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas para la compra de bienes, la ejecución y terminación de algunas obras.

También en la ley se autoriza al Ministerio de Cultura su concurso en la modernización del Carnaval de Barranquilla y de Pasto como patrimonio cultural de la Nación en los siguientes aspectos:

- a) Organización del Carnaval Internacional de Barranquilla, promoviendo la interacción de la cultura nacional con la universal;
- b) Organización de los Carnavales de Pasto.

Ley 723 de 2001

Por medio de esta ley la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de fundación del municipio de Cucunubá,

Cundinamarca, y en ella se declara patrimonio cultural del orden nacional el Templo Parroquial del Divino Salvador ubicado en el parque principal del municipio.

Ley 736 de 2002

En esta ley se honra la memoria del Presidente Aquileo Parra, quien gobernó el Estado colombiano en el período 1876-1878, y en su artículo 3° se establece que el Gobierno Nacional por intermedio del Departamento de Planeación Nacional, del Ministerio de Educación Nacional y de la Cultura, construirá una sede de cultura anexa a la casa donde nació el señor Parra en Barichara, destinada a ser escuela de artes y sala de exposiciones.

Por lo tanto no encuentra el Congreso de la República ajustadas a la Constitución Política las objeciones del gobierno, respecto de la vulneración a los artículos 150-7 y 154 de la Carta Magna.

2. Violación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política

Es preciso recordar que no se está decretando ningún gasto, puesto que el artículo 3° del proyecto de ley objetado solamente se ocupa de solicitarle a la nación que a través del ente encargado de desplegar el patrimonio cultural, que fomente, promocióne, proteja, divulgue, financie y desarrolle los valores culturales que se originan alrededor de nuestra identidad musical.

Algo más: revisado el contenido del texto del proyecto de ley, se puede concluir que la financiación contemplada en el artículo 3° no recae sobre actividades que correspondan ser adelantadas de manera exclusiva por alguna entidad territorial, tal y como lo dispone la Ley 715 de 2001, pues ni el fomento, internacionalización, promoción, protección, divulgación y desarrollo de los valores culturales son asuntos que quepan dentro de la órbita de las competencias que en materia de educación o cultura cumplen los departamentos o los municipios, sobre todo cuando toca con aspectos que conciernen directamente adelantar al Ministerio de la Cultura ya sea por

mandato de la Carta, por mutuo propio en cumplimiento de sus funciones o por medio de un mandato expreso de la ley.

Finalmente, la solicitud de **financiación**, que es la frase que molesta al ejecutivo, no riñe con la Constitución, pues nada impide al Gobierno Nacional contribuir a la ejecución de obras públicas en beneficio de las entidades descentralizadas cuando estas tienen un significado nacional o sean también de interés para la Nación, como lo ha declarado el proyecto que nos ocupa.

Por último, cabe recordar que además de una regulación interna que desarrolle la política estatal en relación con el patrimonio cultural de la Nación, tendiente a la protección, conservación, rehabilitación y divulgación de dicho patrimonio -como lo disponen los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución, desarrollados por la Ley 397 de 1996, conocida como Ley de Cultura- es importante que la política nacional se complemente con el establecimiento de vínculos de cooperación con los entes territoriales, sin que esto implique la violación a la Ley Orgánica 715 de 2001, en su artículo 76.8.

Proposición

Analizadas las objeciones al Proyecto de ley número 115 de 2002 Cámara, 156 de 2002 Senado, *por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a la Música Colombiana, se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Festival Nacional de la Música Colombiana y Concurso Nacional de Duetos "Príncipe de la Canción", de la Fundación Musical de Colombia y al Festival Folclórico Colombiano, con sede en Ibagué, departamento del Tolima, y se dictan otras disposiciones*, el honorable Senado de la República insiste en la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 3° de la iniciativa, rechaza la inconveniencia y en tal sentido considera infundadas las razones aducidas por el Gobierno Nacional.

Los Senadores de la República,

Jairo Clopatofsky Ghisays, Rafael Pardo Rueda, Mauricio Jaramillo Martínez.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 89 DE 2003 SENDO

por la cual se adoptan medidas para el desarrollo de las poblaciones ribereñas y del transporte fluvial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para promover el transporte fluvial en todos sus aspectos, el Gobierno Nacional podrá participar en asocio con los entes territoriales que así lo requieran y los inversionistas privados en la conformación de sociedades de economía mixta que tengan como finalidad el desarrollo integral de este sistema.

Artículo 2°. La Nación, los entes territoriales y los inversionistas privados que constituyan las empresas de economía mixta cuya creación se autoriza por la presente ley incorporarán como accionistas de las sociedades operadoras del sistema de transporte fluvial a todos los transportadores de la red fluvial existente.

Artículo 3°. Para el logro de sus fines sociales las empresas de economía mixta que se constituyan para el desarrollo y operación del sistema de transporte fluvial, podrán:

a) Asociarse con otras entidades públicas o privadas tanto nacionales como extranjeras, para construir, mejorar o reconstruir las vías fluviales y sus respectivos puertos y embarcaderos;

b) Desarrollar directamente o por medio de asociaciones, contratos o convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, los proyectos de infraestructura necesarios para el sector y la producción, importación o ensamblaje de los equipos o parque automotor propios de su objeto social;

c) Diseñar y desarrollar proyectos relacionados con la materia en asocio con entidades públicas o privadas;

d) Realizar las demás actividades propias de su objeto social.

Artículo 4°. Para impulsar el mejoramiento de la red fluvial se podrán adoptar distintos sistemas de concesión y/o contratación de acuerdo con las necesidades propias de las poblaciones ribereñas.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional queda autorizado para asignar los recursos humanos, económicos y técnicos necesarios para la ejecución de la presente ley. Igualmente para adoptar los estímulos tributarios o de cualquiera otra naturaleza para las empresas

preexistentes y las nuevas del sector que inviertan en el desarrollo productivo de las regiones ribereñas.

Artículo 6°. Como una manera de fortalecer el desarrollo integral de las zonas de fronteras fluviales y con el fin de incentivar la inversión y atraer cooperación internacional destinada a la utilización de los ríos fronterizos con el propósito de que su navegación sirva para el transporte y comercio internacional al igual que para la integración social y económica de Suramérica, se autoriza al Gobierno Nacional para crear una entidad de participación mixta, sin ánimo de lucro, sometida a las normas del derecho privado, la cual tendrá como encargo principal la administración, promoción, fomento y planificación de los corredores integrados de transporte Orinoco-Meta-Pacífico y Amazonas-Putumayo-Pacífico. De esta entidad harán parte, con aportes de sus entidades adscritas o vinculadas, los Ministros de Transporte; Minas y Energía; Agricultura y Desarrollo Rural; de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Comercio, Industria y Turismo; el Departamento Nacional de Planeación; la Sociedad Colombiana de Ingenieros; la Fundación Mariano Ospina Pérez y su Centro de Integración Fluvial de Suramérica, CIFSA, correspondiéndole su administración a esta última entidad para lo cual el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, suscribirá el contrato respectivo con dicho Centro.

Para los efectos pertinentes la entidad así creada podrá negociar, recibir, administrar, controlar, gestionar y asignar recursos nacionales e internacionales destinados a la financiación de planes, programas y proyectos de infraestructura dentro del área de su jurisdicción, en forma independiente o en coordinación con entidades públicas o privadas y/u organismos internacionales.

Las funciones, área de jurisdicción y atribuciones de la nueva entidad a crear serán determinadas en la reglamentación respectiva la cual deberá proferirse en un término no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones contrarias.

Juan Gómez Martínez, María Isabel Mejía Marulanda,
Senadores de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Las exigencias del desarrollo del país hacen impostergable la denominada solución fluvial, la cual consiste en el aprovechamiento integral de los ríos navegables que recorren la mayor parte del territorio nacional. Esta solución representa además para el país, entre otras, las siguientes ventajas:

- Menores costos pues el transporte fluvial de pasajeros y de carga representa un 80% menos del valor del transporte por carretera.
- Diferencia de costos por el equipo utilizado. Mientras que para transportar 6.000 toneladas de carga se necesitan 150 tractomulas de 40 toneladas cada una, por río solo se requieren un remolcador y 6 botes de 1.000 toneladas.
- La construcción de un kilómetro de carretera vale más de un millón de dólares.
- El transporte fluvial es dos veces y media más económico que el de ferrocarril y cuatro veces más económico que el de carretera de acuerdo con las tarifas actuales. Debe agregarse que el transporte fluvial es más barato por los volúmenes tan altos de carga que puede transportar.

- Descongestión de las carreteras del peso destructor de las tractomulas con su fatídica carga de accidentes y superación de problemas como el sobrepeso o el mal estado de la vías, problemas que no existen cuando se transporta mercancía por río pues este no tiene restricción de peso.

- Defensa del medio ambiente y alivio en un alto porcentaje de la contaminación.

- Impulso decisivo al desarrollo económico, social y cultural de las poblaciones ribereñas y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, cuya movilización, en muchos casos, solamente es posible por la vía fluvial.

- Habilitación de varios miles de kilómetros de ríos navegables que apenas requieren un fuerte impulso del Estado y de la comunidad para prestar un servicio más eficiente. El país puede ser recorrido de norte a sur y de oriente a occidente por arterias navegables que permiten el acceso a los territorios más apartados.

- Finalmente, la red fluvial principal tiene una extensión aproximada de 6.000 kilómetros cuadrados y unos 7.000 kilómetros cuadrados la red secundaria. La red de carretera tiene 110.000 kilómetros de longitud, de los cuales 12.000 (10%) están pavimentados y 98.000 (89.1) sin pavimentar. El deterioro de la red nacional es del 55%.

- Se incluye un artículo originado en la proposición presentada en la discusión del “Plan Nacional del Desarrollo Hacia un Estado Comunitario”, la cual inexplicablemente no fue aprobada en esa oportunidad. Dada la importancia del tema nos permitimos reproducir las interesantes declaraciones del doctor Mariano Ospina Hernández publicadas por él relacionadas con las inmensas posibilidades del transporte fluvial tanto en el orden interno como en el aspecto internacional.

“Pensando en grande, ¿cómo es su propuesta de integración fluvial de Suramérica?”

Es la mejor apuesta para superar el atraso en nuestra infraestructura de transporte, y revive la propuesta de 1901 del Presidente Reyes de construir una red fluvial semejante a las europeas y norteamericanas. La integración multinacional es necesaria para hacer competitivo nuestro continente frente a unidades que operan en el resto del mundo. Pero eso no se logra con discursos, sino con realizaciones. Ningun país de la región podrá salir del subdesarrollo sin infraestructura básicas de transporte, energía, comunicación, servicios públicos. Nuestra pobreza en estos asuntos, frente a otras regiones, es inmensa. Nunca tendremos capacidad económica, técnica y financiera para construir sistemas de transporte terrestre, como el Highway System de E.U., miles de kilómetros de cuatro vías que no veremos nunca. En cambio, mantenemos sin utilizar la mejor red hidráulica del planeta, recurso que podemos desarrollar para ser un continente competitivo. Este proyecto ocuparía a todos los desempleados del país. Sería un empleo constructivo. El desempleo se soluciona tapando huecos en las calles o nombrando un millón de burócratas.

Proyectos de esta magnitud generarían el empleo que necesitan nuestros países.

Lo tengo resumido en tres volúmenes.

Si está todo listo, ¿será posible poner manos a la obra?

Con un equipo de profesores de Harvard y MIT hemos hecho el esquema académico, pues un proyecto de esta naturaleza requiere tres componentes:

1. Saber cómo: Tarea de técnicos.
 2. Voluntad política: Ataques de gobernantes y políticos.
 3. Capacidad ejecutiva: Tarea de empresarios privados, de intervenir en la ejecución y operación del proyecto. Mi tarea ha sido preparar el marco científico y académico.

Escritos los tres volúmenes ¿se ha acercado a gobiernos, políticos o empresarios?

He recorrido el continente, invitado por universidades, organizaciones privadas y públicas, para explicar el proyecto, que es considerado muy razonable. Como en el Evangelio, cuando la semilla cae en terreno fértil germina, pero se seca si cae entre las piedras. He tenido acogida en sectores académicos, empresariales y en algunos de gobierno. No es suficiente. Este megaproyecto con tantos componentes, se desarrolla por partes. Lo más avanzado es el empalme de los ríos Paraná, Paraguay y La Plata, eje del transporte fluvial en el Cono Sur. Otros componentes, las cuencas del Amazonas y el Orinoco, están lejos de lo que proponemos. Políticamente, el caso más sencillo sería la Orinoquia, con solo dos países: Colombia y Venezuela. Pero usted sabe lo difícil que es cualquier acuerdo. Un tratado de transporte fluvial firmado hace años no ha podido operar porque no han coincidido las voluntades políticas. Mientras no coincidan, el proyecto seguirá congelado.

¿Sí cree que algún día coincidirán, las voluntades políticas?

Tengo esperanzas y mientras haya esperanza sigo trabajando. En el caso de Colombia no entro en detalle sobre la suerte del proyecto con los gobiernos, por las políticas de corto plazo. Pero si poco se ha logrado con los gobiernos, mucho se logrará con el Congreso, si se convierte en proyecto del Estado, para desarrollarlo a través administraciones. Eso va bien. Veremos si lo acepta y entiende el Gobierno”.

- No escapa pues a vuestro ilustrado conocimiento la necesidad impostergable de adoptar medidas como las que nos honramos en postular, pues su adopción significa.

- La incorporación plena de más del 50% del territorio nacional a insospechados niveles de progreso económico, social y cultural.

Juan Gómez Martínez, María Isabel Mejía Marulanda,
 Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
 SECRETARIA GENERAL
 (artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de agosto del año 2003 se radicó en la plenaria del Senado el proyecto de ley número 89, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *María Isabel Mejía Marulanda, Juan Gómez M.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
 SECRETARIA GENERAL
 Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2003.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 89 de 2003 Senado, *por la cual se adoptan medidas para el desarrollo de las poblaciones ribereñas y del transporte fluvial*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2003.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 2003 SENADO

por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, gobernadores y alcaldes.

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

COMISION PRIMERA DE SENADO

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2003 Senado, *por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato*

siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, gobernadores y alcaldes.

Respetado Presidente:

Los suscritos Senadores de la República encargados por la Presidencia de esta Comisión, comedidamente procedemos a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2003 Senado, *por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, gobernadores y alcaldes*, y que desde ya anunciamos como favorable a dicha iniciativa y en los siguientes términos:

En primer término debe precisarse que la reforma constitucional propuesta comprende el tema de la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente, del Presidente y Vicepresidente de la

República, Gobernadores y Alcaldes. Así las cosas, no se refiere en forma exclusiva al tema presidencial, sino que incluye a los gobernadores y alcaldes, Alcalde Mayor de Bogotá y Alcaldes Distritales, esto es, a todos los ejecutivos del poder público de elección popular, con el objeto de ser coherentes (artículos 190, 197, 204, 303, 314, 323 y 328 de la Constitución).

En términos sucintos el proyecto de acto legislativo propone lo siguiente: en el artículo 190 se propone adicionar un inciso final en el que se establezca la posibilidad de la reelección presidencial en el período siguiente. En el artículo 197 se necesita suprimir el inciso primero que establece el haber desempeñado el cargo de Presidente de la República como causal de inhabilidad para ser elegido como tal. En el 204 se debe suprimir el inciso segundo que imposibilita la reelección en el período siguiente al Vicepresidente. En el 303 requiere modificar el inciso primero para suprimir la expresión “no” que impide la reelección en el período siguiente para el caso de los gobernadores. Esta misma supresión debe hacerse en los artículos 314 y 323 para el caso de los Alcaldes y el Alcalde Mayor de Bogotá. Por último, el proyecto propone adicionar el artículo 328 para establecer la posibilidad en mención a los Distritos Turísticos de Cartagena y Santa Marta.

Fueron varios los argumentos expuestos en la exposición de motivos para justificar la reforma constitucional de la reelección para el período inmediatamente siguiente. Entre ellos, los argumentos según los cuales la imposibilidad de reelección para el período inmediatamente siguiente va de la mano con la falta de planeación, cortoplacismo y ausencia de profesionalismo que ha caracterizado la administración pública colombiana. Del mismo modo, dicha prohibición, unida a la existencia de períodos de gobierno cortos, lo único que ha generado en los gobernantes es afán por dejar una impronta o huella en su efímero paso por la administración, sin importar un impacto real y estratégico en la vida de los colombianos. En este contexto, no es rara la euforia por el endeudamiento, la ausencia de megaproyectos o el abandono de los iniciados por las administraciones anteriores.

También se justifica la iniciativa en la necesidad de continuidad y perseverancia de los planes y programas de gobierno en temas tan cruciales como el desempleo, la violencia, el espacio público, la salubridad, la competitividad y productividad, entre muchos otros. El cambio de un programa de gobierno por otro, como quien cambia de traje, sin mayor discusión ni análisis, ha sido perjudicial para nuestra gobernabilidad.

También se expone en la parte motiva del proyecto, que en el contexto internacional la imposibilidad de reelección inmediata de los gobernantes nos tiene distante de los países desarrollados y al lado de los más pobres y atrasados del mundo. Por ejemplo, Colombia comparte con Burundi, Etiopía y Haití la imposibilidad de la reelección inmediata, con el agravante de tener períodos de gobierno supremamente cortos (entre 2 y 3 años), evento este que apenas vamos a replantear en las elecciones del 26 de octubre próximo, en las que se elegirán alcaldes y gobernadores para períodos de cuatro años. Por el contrario, los gobiernos de países como Suiza, la India, Bélgica, Taiwán, España, Estados Unidos, Alemania, y Canadá, entre muchos otros, consagran la reelección inmediata de sus mandatarios, no obstante tener períodos de gobierno que oscilan entre los 4 y 6 años entre un país y otro.

Como era de esperarse, la presentación del proyecto abrió la polémica nacional sobre el tema: algunos partidarios de la iniciativa,

otros que la aceptan con moderación y por supuesto, furibundos opositores.

Quienes se oponen señalan que se trata de una iniciativa inconveniente para el pacífico tránsito de la actual legislatura, otros sostienen que se trata de una figura ajena a nuestra tradición política con poco chance según nuestra historia republicana, del mismo modo la califican de peligrosa y dictatorial, y no son pocos los que sostienen que se trata de una reforma hecha a la medida del señor Presidente Álvaro Uribe Vélez. Debemos reconocer que se trata de objeciones serias y honestas, aunque no faltan algunas interesadas y de cálculo político. Analicemos cada una de ellas.

Que se trata de una iniciativa inconveniente para el pacífico tránsito de la actual legislatura. Esto puede ser cierto dado el debate y la polémica que despierta la iniciativa, pero tampoco es menos cierto que el proyecto es de suma importancia para la gobernabilidad del país, así lo han entendido muchos colombianos y el Congreso de la República como foro de la democracia por excelencia, no puede hacer a un lado este tema con el argumento de congestionarse a sí mismo. Ahora bien, que se polaricen las fuerzas políticas en torno al tema no es para lamentarlo sino para saludarlo, como quiera que lo que busca la pretendida reforma política es la recuperación de los partidos y con ello de sus fronteras ideológicas.

También se dice que se trata de una figura ajena a nuestra tradición política con poco chance en nuestra historia republicana. Efectivamente: la historia constitucional de Colombia no ha contemplado en ningún momento la reelección para el período inmediatamente siguiente. En la Constitución de 1886 se contempló la reelección pero no para el período siguiente, y el único caso que registra nuestra historia es la reelección del ex Presidente Alfonso López Pumarejo en la primera mitad del siglo pasado (también tuvieron intentos fallidos los expresidentes Carlos Lleras, Rojas Pinilla y López Michelsen). Posteriormente, la Constitución de 1991 prohibió en forma absoluta la reelección presidencial, al tiempo que avaló la reelección, pero no para el período siguiente, de los alcaldes y gobernadores.

Sin embargo, el temor a la reelección parece estar retrocediendo toda vez que nuestra historia reciente en materia de alcaldes y gobernadores demuestra una cierta tendencia a la reelección de los buenos mandatarios locales. En efecto, según estudio adelantado por la Federación Colombiana de Municipios, el 40.96%, de los municipios del país, esto es, 449 de 1.096, han reelegido alcalde durante el período 1988-2000, entre ellos capitales como Bogotá, Medellín y Barranquilla. Así las cosas, el país cambió y la costumbre moderna tiende a ser otra. El tema de la reelección presidencial en dicho período no puede ser analizado por cuanto desde 1991 opera la prohibición absoluta.

Hay quienes opinan que la reelección para el período inmediatamente siguiente es un expediente peligroso y dictatorial, una especie de fujimorazo al ordenamiento constitucional. Estaríamos de acuerdo con dicha afirmación si nuestra norma fundamental no consagrara una marcada separación de poderes en la que el Congreso de la República tiene el control sobre el poder constituyente, ya mediante la expedición de los actos legislativos o bien mediante la convocatoria de los referendos y asamblea nacional constituyente, así como la imposibilidad de delegar en el Gobierno importantes temas de carácter legislativo. Del mismo modo, nuestro Estado Social de Derecho consagra un control de constitucionalidad en cabeza de un órgano de naturaleza judicial e independiente, la

honorable Corte Constitucional, encargada de la guarda de la Constitución aun bajo los efectos de los estados de excepción. Si no estuviesen estas garantías y contrapesos de carácter institucional, con toda seguridad no estaríamos avalando esta iniciativa.

Ahora bien: eliminar la prohibición de la reelección para establecer dicha posibilidad al período inmediatamente siguiente no es dictatorial sino democrático. La posibilidad de la reelección inmediata no significa la reelección efectiva: hay que pasar por el tamiz de la voluntad popular. En la historia reciente muchos gobernantes se han querido reelegir mediante sus hombres de confianza y no lo han conseguido por cuanto no han gozado del respaldo del elector. A un gobernante lo reelige una buena administración, un manejo pulcro de los recursos y una adecuada comunicación en doble vía con sus electores. El temor por la utilización indebida de la maquinaria estatal de puestos, contratos, bienes y servicios, para inclinar la voluntad del elector se vive en la actualidad con pobres resultados en cuanto a la reelección, pero con graves consecuencias sobre el patrimonio público por cuanto el gobernante que culmina su período lo hace en medio de la irresponsabilidad política. Probablemente, si su nombre fuese el que estuviese al escrutinio para la reelección, otro comportamiento desplegaría.

Así las cosas, lo antidemocrático es la prohibición de la reelección inmediata, máxime si en todos los sondeos de opinión realizados por los medios de comunicación los colombianos han manifestado en un 60% aproximadamente, su aceptación a la posibilidad de la reelección.

De otro lado, se ha sostenido que se trata de una reforma constitucional estilo sastre, a la medida del Presidente Álvaro Uribe Vélez, y este sí que es un tema complejo de entender. Primero debe decirse que ni la iniciativa, ni esta ponencia fue consultada o sugerida por el Gobierno. Que se trata de un proyecto de acto legislativo dirigido a superar un escollo de carácter constitucional, que está inspirado, además, en el propósito de modernizar la administración pública colombiana (por ello se establece la figura para Alcaldes y Gobernadores y no en forma exclusiva para el Presidente y Vicepresidente de la República).

No obstante, somos conscientes de que en el debate jurídico-político el peso de la figura del señor Presidente de la República es preponderante, y así no lo queramos ligar con él, esto resulta inevitable. Por ello, hay que medir todas las consecuencias de la aprobación del proyecto, y una que preocupa a varios de sus opositores es la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez.

Supongamos que el proyecto es aprobado en el Congreso de la República y efectivamente el Presidente propone su reelección. Colombia tendría que analizar la efectividad de su política de seguridad democrática, la recuperación del empleo productivo y la disminución de la pobreza. Sin embargo, nos preguntamos si habría lugar a una reelección del Presidente en el evento de que su política no logre mejorar el orden público del país y por el contrario la seguridad democrática sólo haya servido para legitimar las violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, al tiempo que el clima económico y social no mejore significativamente. Creer que un gobierno puede reelegirse manipulando la voluntad de los ciudadanos no atenta contra la reelección sino contra la democracia misma. Si no podemos reelegir, tampoco podríamos elegir, y lo que estaría en cuestión es el voto mismo, y hasta ahora, no conocemos otro instrumento mejor para identificar la voluntad popular.

Por ello, si el proyecto resulta finalmente ligado a la figura del Presidente, a pesar de ser una propuesta institucional que lo trasciende,

dicha posibilidad debe ser asumida con la tranquilidad que ofrece un elector cada vez más responsable y maduro, menos manipulable, tal como lo ha venido demostrando el comportamiento electoral de los últimos años. A ello se añade la existencia de un Estado de Derecho sólido y cada vez más consolidado.

Por estas y muchas otras consideraciones que saldrán en el debate de esta importante iniciativa de origen parlamentario, la ponencia culminará con una proposición favorable al proyecto de acto legislativo.

Proposición

Los Senadores Ponentes para primer debate en Comisión Primera del Senado de la República, al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2003 Senado, *por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, gobernadores y alcaldes*, con todo respeto proponen a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de acto legislativo, tal como fue presentado al Congreso de la República.

Hernán Andrade Serrano, Ciro Ramírez Pinzón,
Senadores de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2003 SENADO

por la cual se deroga la Ley 103 de 1912 y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente y miembros de esta Comisión:

En cumplimiento de la honrosa designación que hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, el pasado 13 de agosto de 2003, para que rinda ponencia en primer debate al Proyecto de ley número 20 de 2003 Senado, *por la cual se deroga la Ley 103 de 1912 y se dictan otras disposiciones*, me permito hacerlo así:

El Gobierno Nacional por intermedio de la Ministra de Defensa Nacional doctora Martha Lucía Ramírez de Rincón, a sometido a consideración del Congreso la aprobación del proyecto de ley mencionado de acuerdo como ha sido previsto por los artículos 150, 189 de la Constitución Política y Ley 5ª de 1992.

Observo que esta iniciativa forma parte del conjunto de reformas, que tanto el gobierno como el Congreso de la República han venido agenciando, para procurar la viabilidad financiera del sistema de pensiones, su impacto negativo en la reducción del déficit fiscal, y sobre todo la superación de la inequidad en el conjunto de privilegios, que en el pasado se establecieron en regímenes especiales de carácter pensional.

El propósito de derogar la Ley 103 de 1912, por la cual se aclara el sentido de algunas recompensas y pensiones, en cuanto a que asimila los servicios prestados por personal civil, en las bandas de guerra o de músicos al ejército, a los que presta el personal militar (miembros), como si fueran militares, cuando no soportan los mismos riesgos del servicio, no participan en el teatro de operaciones militares, ni cotizan igual, pues mientras que el personal militar tiene que cumplir el tiempo mínimo en ascenso para cada grado, aprobar cursos, acreditar evaluaciones disciplinarias y profesionales, entre otros requisitos, el personal civil ubicado como personal de músicos, tiene una promoción automática, sin más requisitos que el de permanecer tres (3) años en el grado.

Ello, sin lugar a dudas da lugar a una situación inequitativa y de privilegios, en cuanto a los efectos fiscales, puesto que la Caja de Retiros de la Fuerza Militar debe reconocerles todas las prerrogativas del personal militar, así como excepcionarles de la doble asignación del Estado.

Ha sido inútil, alegar por parte del Ministerio de Defensa en las múltiples demandas que instauran los civiles, miembros de las bandas de música del ejército, en su reclamación a que se les reconozca el tiempo doble que han servido, para así optar rápidamente de una pensión, pues el Consejo de Estado, en sus fallos ha sostenido la vigencia de la ley que les ampara tal pretensión, sin aceptar que la Ley 126 de 1959, *por la cual se organiza la carrera de oficiales...*, revocó la Ley 103 de 1912, cuando en su artículo 138, ordenó que para los efectos fiscales quedaba prohibido asimilar los sueldos administrativos con los de los militares.

De tal manera, que encuentro en la iniciativa la búsqueda de la equidad, la responsabilidad fiscal y la justicia redistributiva de los recursos del Estado. Las razones históricas que le dieron lugar a la Ley 103 de 1912, han sido superadas como argumentativa e históricamente lo demuestra la ministra de Defensa en su exposición de motivos.

En consecuencia:

Recomiendo dar primer debate al Proyecto de ley número 20 de 2003 Senado, *por la cual se deroga la Ley 103 de 1912 y se dictan otras disposiciones*. Sin modificación alguna.

Así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2003 SENADO
por la cual se deroga la Ley 103 de 1912 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Derógase la Ley 103 de 1912, por la cual se aclara el sentido de algunas disposiciones sobre pensiones y recompensas y las Leyes 102 de 1927, 107 de 1928 y 45 de 1931, en cuanto se relacionen con la asimilación de servicios prestados por personal civil de las bandas de músicos del Ejército Nacional a servicios militares y demás normas que sobre la materia se hayan proferido con posterioridad para su aclaración, adición, desarrollo o aplicación.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y ejecútase.

La Ministra de Defensa Nacional.

Marta Lucía Ramírez de Rincón.

Atentamente,

Fuad Char Abdala,
Senador de la República.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN
SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 178 DE 2003
SENADO 032 DE 2002 CAMARA**

por la cual se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia.

Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente Comisión Primera del senado

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado procedo a rendir ponencia para primer debate en Senado del proyecto en referencia, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley 178 de 2003 Senado, 032 de 2002 Cámara, *por la cual se adiciona la Ley 495 de 1999 y se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia*, ha surtido el trámite completo en la Cámara de Representantes y hoy inicia su trámite en el Senado.

El proyecto de ley de autoría del honorable Representante Jorge Gerlein Echavarría, propone que se pueda constituir un patrimonio de familia a favor de los menores hijos de una mujer cabeza de familia, mediante un trámite especial que se surte ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Esta iniciativa tiene como objetivo: “brindar seguridad a los hijos menores de edad y a los que están por nacer, de la mujer cabeza de familia a través de la constitución en patrimonio familiar inembargable del único bien inmueble urbano o rural que posea”.

La justificación del autor de la iniciativa y de los ponentes en Cámara de Representantes, para cobijar a las mujeres cabeza de familia con esta medida, se basa en que las madres solteras hoy no tienen este derecho pues debe mediar un vínculo marital previo para poder constituir el patrimonio familiar. Consideran que en muchas ocasiones es la mujer quien debe afrontar la responsabilidad del hogar tanto en la crianza de los hijos como en la consecución de los recursos. Este proyecto busca corregir la vulnerabilidad de la misma frente a las exigencias económicas, educativas, familiares y patrimoniales, entre otras.

1. Antecedentes

1.1 El patrimonio de familia

La Ley 70 de 1931 autorizó la constitución del patrimonio de familia con la calidad de no embargable a favor de toda familia. Este patrimonio de familia en su versión original podía constituirse a favor de una familia compuesta por el marido, la esposa y los hijos menores de edad; o de una familia integrada por marido y esposa; o a favor de un menor de edad, o de dos, o más que estén entre sí dentro del segundo grado de consanguinidad legítima o natural.

Esta ley fue modificada en sus artículos 3°, 4°, literales a) y b), 8° y 9° por la Ley 495 de 1999 para actualizarla a valores reales presentes y a otras condiciones de las familias de hoy. Así, mientras la Ley 70/31 establecía como monto máximo del bien objeto de la constitución del patrimonio de familia la suma de \$10.000, la Ley 495/99 elevó este monto a 250 salarios mínimos mensuales vigentes.

También concedió la Ley 495/99 la posibilidad de constituirlo a favor de las uniones maritales de hecho o uniones libres. De esta manera el artículo 4° de la Ley 70 de 1931, quedó del siguiente tenor:

“Artículo 4°. El patrimonio de familia puede constituirse a favor:

a) De una familia compuesta por un hombre y una mujer mediante matrimonio, o por compañero o compañera permanente y los hijos de estos y aquellos menores de edad;

b) De familia compuesta únicamente por un hombre o mujer mediante matrimonio, o por compañero o compañera permanente;

c) De un menor de edad, o de dos o más que estén entre sí dentro del segundo grado de consanguinidad legítima o natural”.

El artículo 11 de la Ley 70 de 1931 —modificada por la Ley 495 de 1999—, establece que la constitución de un patrimonio de familia puede hacerse mediante autorización judicial y para ello existe un

complejo procedimiento judicial que debe seguir quien quiera acogerse a esta figura jurídica:

- Para ser parte de este proceso de jurisdicción voluntaria, se requiere pedir autorización judicial a través de memorial dirigido al juez del circuito de su domicilio el cual debe contener, nombre, domicilio, profesión y estado civil del constituyente y del beneficiario, la determinación del inmueble o inmuebles y los demás requisitos de todas las demandas (Artículos 75, 76 y 77 del CPC). Este memorial debe ir acompañado de los documentos que acrediten calidades personales y titularidades de bienes y de una relación nominal de los acreedores del constituyente, si los tuviere.

- El juez al admitir la demanda debe: emplazar por edicto a los posibles acreedores que deseen oponerse y notificar personalmente al beneficiario para que manifieste si acepta o no la constitución. Citar a los acreedores nombrados en el memorial para que manifiesten si se oponen a la constitución. Si hay oposición se abre un período de pruebas vencido el cual se da traslado al Ministerio Público para que dé su concepto sobre si debe concederse o no la autorización. Y devuelto el expediente al juez se dicta sentencia. La Sentencia deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo.

- El patrimonio de familia no es embargable en ningún caso, ni aun con el consentimiento del constituyente o por quiebra de este. No puede ser hipotecado o vendido y para cancelarlo requiere del consentimiento del otro cónyuge y de los hijos menores, expresado a través de un curador nombrado para el efecto. No desaparece por disolución del vínculo conyugal y muertos los cónyuges también subsiste en favor de los beneficiarios menores de edad hasta que dejen de serlo.

Además de la Ley 70 de 1931 existen otras disposiciones normativas que han regulado también el tema del patrimonio de familia con procedimientos especiales, tales como, la Ley 91 de 1936, el Decreto 2476 de 1953 —que reglamentó el patrimonio de familia para viviendas construidas por el antiguo Instituto de Crédito Territorial—, el Decreto 3073 de 1968 —que lo reglamentó para viviendas de la Caja de Vivienda Militar— y la Ley 9ª de 1989.

La Ley 91 de 1936, autorizó la constitución de patrimonios de familia inembargables para las ventas de viviendas con fines de acción social, que hicieren los municipios, el Instituto de Acción Social de Bogotá y demás entidades similares que existían para esa época, sin sujeción a las formalidades de la Ley 70 de 1931, los cuales se constituían por medio de la misma escritura pública de compra-venta.

A su vez la Ley 9ª de 1989, Ley de Reforma Urbana, acogió este mismo procedimiento a través de su artículo 60 que dice:

“(...) en las ventas de viviendas de interés social que hagan entidades públicas de cualquier nivel administrativo y entidades de carácter privado, los compradores deberán constituir, sin sujeción a las formalidades de procedimiento y cuantías que se prescriben en el capítulo I de la Ley 70 de 1931, sobre lo que compran, patrimonios de familia no embargables, en el acto de compra, por medio de la escritura que la perfeccione en la forma y condiciones establecidas en los artículos 2º, 4º, y 5º, de la Ley 91 de 1936.

El patrimonio de la familia es embargable únicamente por la entidad que financie la construcción, mejora o subdivisión de la vivienda.

De otra parte, la Ley 546 de 1999 por la cual se dictan normas en materia de vivienda y se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un

sistema especializado para su financiación, establece también, en el artículo 22, la posibilidad de constitución voluntaria de patrimonio de familia inembargable por trámite notarial (escritura pública), este artículo dice:

“Artículo 22. Patrimonio de familia. Los deudores de créditos de vivienda individual que cumplan con lo previsto en la presente ley podrán constituir, sobre los inmuebles adquiridos, patrimonio de familia inembargable por el valor total del respectivo inmueble, en la forma y condiciones establecidas en los artículos 60 de la Ley 9ª de 1989 y 38 de la Ley 3ª de 1991.

...”.

Esta revisión indica que para constituir un patrimonio de familia existen varios procedimientos: el judicial definido en la Ley 70 de 1931 y los especiales que se surten por trámite notarial establecidos en otras normas para casos específicos.

1.2 El patrimonio de familia en la práctica y la figura de la afectación a vivienda familiar

En la práctica cotidiana, el patrimonio de familia definido en la Ley 70 de 1931 con todo su complejo procedimiento judicial ha terminado siendo una figura inoperante. El que se aplica usualmente es el patrimonio de familia obligatorio, regulado en normas especiales que han definido un procedimiento más expedito, como las mencionadas atrás.

Para encontrar la justificación de este proyecto de ley, principalmente en cuanto a la definición de un nuevo procedimiento especial cuando se trate de mujer cabeza de familia, es importante revisar la figura de la afectación a vivienda familiar, mecanismo alterno al del patrimonio de familia al que acuden hoy las parejas para obviar el pesado proceso de la Ley 70/31.

La Ley 258 de 1996 conocida como la ley de la doble firma, establece la afectación a vivienda familiar como un mecanismo que se tramita ante notario y que permite a las parejas unidas en virtud de matrimonio o por relación de hecho, afectar un bien inmueble a vivienda familiar quedando este protegido frente a embargos, excepto en dos casos: cuando existiera una hipoteca con anterioridad a la afectación o cuando la hipoteca se constituya para garantizar prestamos para la adquisición, construcción o mejora de la vivienda.

Esta ley dispone como único requisito la voluntad de los cónyuges para afectar el bien como vivienda familiar o para terminar esta afectación. Entre las características de esta figura, pueden destacarse las siguientes:

1. El bien debe ser adquirido por uno solo de los cónyuges antes o después del matrimonio y destinado a la habitación de la familia.

2. Solo podrá ser hipotecado, gravado o vendido con la firma de ambos cónyuges. La afectación es oponible a terceros después de ser registrada en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria.

3. En el procedimiento notarial para constituir, modificar o levantar la afectación, el cónyuge interesado hace la petición al notario para que tramite su solicitud con citación del otro cónyuge. Si están ambos de acuerdo se procede a suscribir la escritura pública, de lo contrario se debe acudir al juez de familia mediante proceso verbal sumario.

4. Procede su levantamiento en los siguientes casos: por solicitud de uno de los cónyuges ante un juez cuando exista otra vivienda habitada por la familia; se decrete su expropiación o el juez de ejecución de penas declare la existencia de una obligación tributaria; cuando judicialmente se prive de la patria potestad a uno de los

cónyuges, se declare su ausencia o la incapacidad civil de cualquiera de ellos; y en todo caso por un justo motivo apreciado por el juez de familia a solicitud del cónyuge, ministerio público o de un tercero perjudicado o defraudado con la afectación.

5. Se puede extinguir sin necesidad de pronunciamiento del juez por voluntad de ambos cónyuges, muerte de uno o ambos cónyuges o por disolución de sociedad conyugal por cualquier causa.

Se trata de una figura que, aunque se refiere a bienes destinados a la habitación de la familia, tiende a proteger en forma clara a los cónyuges y no a la familia como tal (padres e hijos). Lo que se evidencia cuando se observa que sobre los bienes puede haber venta o hipoteca solo con el consentimiento de ambos cónyuges, y que la figura puede levantarse por su voluntad, sin que los hijos intervengan como miembros de la familia.

2. El proyecto y su justificación

2.1 La mujer cabeza de familia frente al patrimonio de familia

La propuesta del proyecto tiene por objeto favorecer a la mujer cabeza de familia definida en el artículo 2° de la Ley 82 de 1993. Este artículo dice:

Artículo 2°. Para los efectos de la presente ley, entiéndese por “Mujer Cabeza de Familia”, quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.

Parágrafo. Esta condición y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada por la mujer cabeza de familia de bajos ingresos ante notario, expresando las circunstancias básicas de su caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo.

Al revisar las diferentes figuras vigentes para constituir un patrimonio de familia se encuentra claramente que

– La familia en cabeza de una mujer, esto es, bajo su responsabilidad económica o social, se encuentra cubierta por la Ley 70/31 solo cuando tiene un cónyuge o un compañero permanente así este presente incapacidad permanente para contribuir al mantenimiento del hogar, por lo que la familia está en cabeza de ella. En este caso, el patrimonio de familia debe seguir el dispendioso proceso judicial.

– También estaría cubierta por la vía del trámite notarial, cuando el patrimonio de familia se constituye sobre una vivienda de interés social (Ley 9ª de 1989), si la mujer cabeza de familia es compradora del inmueble, y en los casos de créditos definidos en la Ley 546 de 1999, si ella es la compradora y existiera un crédito de financiación mayor al 20% del valor del inmueble.

Sin embargo, la mujer cabeza de familia sin compañero o cónyuge no aparece entre los actores que podrían acceder a esa figura en favor de su propia familia (enumerados en el artículo 5° de la Ley 70 de 1931) y tampoco queda cubierta por la figura de afectación a vivienda familiar.

La propuesta de ley encuentra entonces su razón de ser en este vacío legal, que genera un trato desigual para la familia en cabeza de una mujer soltera que nunca se ha casado ni tuvo un compañero permanente, frente a las familias conformadas por una pareja, o por una pareja y sus hijos, o por una persona divorciada, con sus hijos, o una persona viuda con sus hijos, familias que sí pueden acudir

tanto al trámite judicial o notarial del patrimonio de familia, como al trámite notarial de afectación a vivienda familiar.

No debe olvidarse que la misma Constitución ordena que “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia” (artículo 43) y en la materia que nos ocupa, es claro que corresponde al legislador llenar este vacío legal, para que todas las familias gocen de los mismos derechos y no quede desprotegido el patrimonio de la familia que está en cabeza de una mujer sola.

2.2 La figura que propone el proyecto y el procedimiento especial

El procedimiento propuesto en el proyecto es un trámite administrativo de tipo especial que no corresponde al proceso general judicial definido en la Ley 70 de 1931. Propuesta que se justifica si tenemos en cuenta que el procedimiento judicial ha resultado difícil e inoperante y que las familias conformadas por parejas, cuentan con un trámite expedito ante notaría para afectar su vivienda familiar.

Por eso se acoge el propósito de definir un procedimiento especial para el patrimonio de familia en este caso, aunque se propondrán unas modificaciones frente al texto aprobado en Cámara.

3. Modificaciones al proyecto

3.1 Definir una ley independiente y no modificatoria, tal como se proponía en el proyecto original

El proyecto original proponía definir el patrimonio de la familia en cabeza de una mujer por medio de una ley independiente. Sin embargo, durante los debates en la Cámara se optó por incorporar este proyecto como modificatorio de la Ley 495 de 1999, bajo el argumento de que esta ley incluyó a la familia compuesta por unión marital de hecho, sin decir nada sobre la mujer cabeza de familia. De esta forma, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes conservando en esencia el contenido del original, pero presentándolo como una norma que busca adicionar la Ley 495 de 1999.

En el pliego de modificaciones adjunto se propone nuevamente que la norma que se expida tenga un carácter independiente, como una ley sobre patrimonio de familia de la mujer cabeza de familia, y no como una ley modificatoria de la Ley 415 de 1999.

La razón para proponer que se recupere la forma del proyecto original se fundamenta en que la Ley 495 de 1999, remite siempre a la modificación de algún artículo de la Ley 70 de 1931 (se modifican los artículos 3°, 4°, 8° y 9°), como ya se explicó. El proyecto de ley en estudio, en cambio, no remite a ninguna modificación o adición específica de la Ley 70.

Su contenido como se dijo al comienzo no solo incluye a la mujer cabeza de familia frente al patrimonio de familia, sino además establece un procedimiento especial administrativo para este caso, diferente del proceso judicial establecido en la Ley 70 de 1931.

En este sentido, presentar el proyecto como una adición indirecta a la Ley 70 de 1931, significaría que esta última contendría dos procedimientos diferentes para la constitución del patrimonio de familia, lo que puede prestarse para más de una confusión, acerca de en cuáles casos opera un proceso y en cuáles el otro. Por tal razón consideramos que por técnica legislativa debe conservarse la propuesta del proyecto original, dándole por tanto, el tratamiento de una ley independiente.

Frente a este punto debe anotarse que establecer un procedimiento especial no judicial de manera general, para todos los casos del patrimonio de familia, ameritaría además un estudio que trasciende el objeto del proyecto de ley.

Además, es claro que el hecho de estar en una ley independiente no significa que no se apliquen las disposiciones generales sobre el patrimonio de familia contempladas en la Ley 70 de 1931, como el límite a su cuantía, la inexistencia de hipotecas u otros gravámenes previos, y todo el régimen que allí se define sobre el mismo. Aquí, como en otras disposiciones especiales, se aplican todas esas normas que rigen la materia de forma general.

En conclusión, como lo que pretende el autor del proyecto es establecer un procedimiento especial, voluntario y privado para la constitución del patrimonio de familia de la mujer cabeza de familia, no considero necesario modificar la Ley 70 de 1931, por la vía de la adicionar la Ley 495 de 1999, sino que resulta más conveniente hacerlo con una ley distinta, como otras que han definido procedimientos especiales para constituirlo a través de escritura pública.

3.2 Incluir la formalización del patrimonio de familia mediante escritura pública y la exigencia de otros requisitos para su constitución.

Los artículos 6° y 7° aprobados por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes establecen el siguiente procedimiento especial para proceder a la constitución del patrimonio de familia de la mujer cabeza de familia:

Artículo 6°. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Jurisdicción, donde se encuentra ubicado dejará constancia en la respectiva matrícula inmobiliaria, de esta disposición para que no puedan ser afectados por medida cautelar.

Artículo 7°. Para tal efecto será necesaria la presentación de los Registros civiles de nacimiento de la mujer y de sus hijos, para demostrar su parentesco, concepto del defensor de familia respecto a su condición de mujer cabeza de familia, y declaración bajo la gravedad del juramento de dos (2) personas honorables de la localidad donde se encuentra ubicado el inmueble hecho ante notario o en su defecto ante el alcalde municipal del lugar o ante el inspector de policía donde testifique que solo posee ese bien inmueble.

De estos textos se desprendería que el patrimonio se constituye ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con la sola presentación de los documentos exigidos, por parte de la mujer cabeza de familia. Este trámite es ajeno a la función de un registrador a quien se exigiría verificar la procedencia y legitimidad de la documentación para proceder a la constitución.

Por esto, el pliego propone que exista una formalización mediante escritura pública debidamente otorgada ante un notario sin costo alguno, y que sea esta escritura la que se registre después en la Oficina de Registro (no los documentos y declaraciones) para que así, pueda constar en la tradición de inmueble respectivo. En este sentido, se guardaría alguna coherencia con los procedimientos especiales de constitución de patrimonio de familia que se surten mediante escritura pública y además se preserva la seguridad que debe primar cuando se afecta de alguna manera la tradición de un bien inmueble.

Se sustituye el concepto del defensor de familia sobre la condición de la mujer cabeza de familia, por la declaración ante notario que prevé la Ley 82 de 1993, para evitar un doble trámite con el mismo fin que tendría que realizar la mujer interesada.

Además, se propone adicionar a los requisitos para el trámite el de presentar la escritura pública del inmueble que se va a constituir en patrimonio de familia.

A través de otro artículo se propone que una vez otorgada la escritura pública, esta se registre ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Jurisdicción donde se encuentra ubicado el inmueble y que el respectivo Registrador, sin costo alguno, deje constancia en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, de que es patrimonio familiar, para que no pueda ser afectado por medida cautelar. En este artículo se integran dos disposiciones del proyecto en estudio que trataban la misma materia.

3.3 Una instancia de revisión judicial

Como lo que pretende el proyecto es brindar un procedimiento expedito y fácil por fuera del control judicial, para lograr rápidamente la protección legal de la vivienda familiar de la mujer cabeza de familia, se hace necesario establecer controles a su utilización.

En tal sentido, se propone incluir un nuevo artículo 5° para establecer medidas de control, en donde el juez de familia a través de providencia pueda ordenar el levantamiento del patrimonio de familia constituido a favor de los hijos menores de la mujer cabeza de familia, en los casos en que exista otra vivienda efectivamente habilitada por la familia o se pruebe que la habrá bajo la calificación del juez.

También, cuando exista un justo motivo apreciado por el juez para levantar la constitución a solicitud del Ministerio Público o de un tercero perjudicado con la constitución. Una disposición como esta se contempla en la ley de afectación a vivienda familiar.

Finalmente se propone recuperar el título original del proyecto para precisar su nuevo alcance.

4. Conclusión

Con las modificaciones propuestas se espera que el proyecto resulte más claro y haga viable el beneficio patrimonial que se propone para la mujer cabeza de familia y sus hijos menores.

Por lo que propongo que, se dé primer debate al Proyecto de ley número 178 de 2003 Senado, 032 de 2002 Cámara, por la cual se adiciona la Ley 495 de 1999 y se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 178 DE 2003 SENADO Y 032 DE 2002 CAMARA

por la cual se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia definida en el artículo 2° y parágrafo de la Ley 82 de 1993 se constituye en patrimonio familiar inembargable a favor de sus hijos menores existentes y de los que estén por nacer.

Artículo 2°. La constitución del patrimonio de familia a la que se refiere el artículo 1° se hará por medio de escritura pública. Para el efecto, el notario exigirá la presentación de los registros civiles de nacimiento de la mujer y de sus hijos, para demostrar su parentesco; declaración notarial de su condición de mujer cabeza de familia según lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2° de la Ley 82 de 1993; el título de propiedad del inmueble; el certificado de matrícula inmobiliaria expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente; y declaración bajo la gravedad del juramento de dos (2) personas honorables de la

localidad donde se encuentre ubicado el inmueble, hecha ante notario o en su defecto ante el alcalde municipal del lugar o ante el inspector de policía donde testifiquen que *la mujer cabeza de familia* solo posee ese bien inmueble.

Artículo 3°. Una vez cumplido dicho requisito, *la escritura pública deberá ser registrada ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Jurisdicción donde se encuentra ubicado el inmueble. El correspondiente Registrador de Instrumentos Públicos* dejará constancia en la respectiva matrícula inmobiliaria, *de que es patrimonio de familia*, para que no pueda ser afectado por medida cautelar.

La escritura pública otorgada para el efecto y su registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, no causarán el pago de derechos notariales, registrales ni de impuesto de registro.

Artículo 4°. Las solicitudes que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentran en trámite en las Notarías del Círculo de ubicación de los inmuebles seguirán el trámite normal de los requisitos señalados *al inicio del mismo*.

Artículo 5°. **Levantamiento del patrimonio de familia.** *El juez de familia, a través de providencia, podrá ordenar el levantamiento del patrimonio de familia constituido a favor de los hijos menores de la mujer cabeza de familia, en los siguientes casos:*

1. *Cuando exista otra vivienda efectivamente habilitada por la familia o se pruebe que la habrá, circunstancias estas que serán calificadas por el juez.*

2. *Por cualquier justo motivo apreciado por el juez para levantar la constitución a solicitud del Ministerio Público o de un tercero perjudicado por la constitución.*

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

CONTENIDO	
Gaceta número 446-Viernes 29 de agosto de 2003	
SENADO DE LA REPUBLICA	
	Págs.
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Proyecto de ley número 115 de 2002 Cámara, 156 de 2002 Senado, por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a la Música Colombiana, se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación al Festival Nacional de la Música Colombiana y Concurso Nacional de Duetos “Príncipe de la Canción”, de la Fundación Musical de Colombia y al Festival Folclórico Colombiano, con sede en Ibagué, departamento del Tolima, y se dictan otras disposiciones.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 89 de 2003 Senado, por la cual se adoptan medidas para el desarrollo de las poblaciones ribereñas y del transporte fluvial.	3
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2003 Senado, por el cual se establece la posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente del Presidente y Vicepresidente de la República, gobernadores y alcaldes.	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 20 de 2003 Senado, por la cual se deroga la Ley 103 de 1912 y se dictan otras disposiciones.	7
Informe de Ponencia para primer debate en Senado y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 178 de 2003 Senado 032 de 2002 Cámara, por la cual se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia.	8
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2003	