



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 87

Bogotá, D. C., viernes 19 de marzo de 2004

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 215 DE 2004 CAMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 299, 312  
y 323 de la Constitución Política.*

Artículo 1º. El artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 299.** En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de siete (7) ni más de quince (15) miembros. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

La elección de los diputados departamentales podrá realizarse por círculos electorales, con base en su población según lo establezcan las leyes. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. Los diputados no tendrán la calidad de empleados públicos. Con las limitaciones que establezca la ley tendrán derecho a honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes. Su período será de cuatro (4) años.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

**Parágrafo transitorio.** Mientras se expida la ley orgánica de ordenamiento territorial, o la ley que regule el régimen departamental, se reducirá para las próximas elecciones el número actual de diputados departamentales en un veinte por ciento, en caso de resultar un número con decimal se aproximará al número entero inferior. En ningún caso el resultado de esta reducción podrá ser menor o mayor del número mínimo y máximo establecido en el inciso primero del presente artículo. Los ahorros generados por esta reducción se aplicarán al pago de obligaciones pensionales o se destinará para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales según lo que convenga a cada entidad territorial.

Artículo 2º. El artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 312.** En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará

concejo municipal, integrado por no menos de siete (7), ni más de quince (15) miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta.

**Parágrafo transitorio.** Mientras se expida la ley orgánica de ordenamiento territorial, o la ley que regule el régimen municipal, se reducirá para las próximas elecciones número actual de concejales en cada municipio en un veinte por ciento, en caso de resultar un número con decimal se aproximará al número entero inferior. En ningún caso el resultado de esta reducción podrá ser menor o mayor del número mínimo y máximo establecido en el inciso primero del presente artículo. Los ahorros generados por esta reducción se aplicarán al pago de obligaciones pensionales o se destinará para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales según lo que convenga a cada entidad territorial.

Artículo 3º. El artículo 323 de la Constitución quedará así:

**Artículo 323.** El concejo distrital se compondrá de 21 concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

- |                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. <i>Telésforo Pedraza</i> | 2. <i>Omar Granados</i>     |
| 3. <i>Gina M. Parody</i>    | 4. <i>Claudia Blum</i>      |
| 5. <i>Adriana S...</i>      | 6. <i>Zulema Jattin C.</i>  |
| 7. <i>Jairo Martínez</i>    | 8. <i>José Gamarra</i>      |
| 9. <i>Omar Flórez Vélez</i> | 10. <i>Carlos I. Cuervo</i> |
| 11. (Firma ilegible)        |                             |

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. Introducción

En las últimas décadas la imperiosa necesidad de disminuir los gastos de funcionamiento de la administración pública con el fin de aumentar la inversión social se ha hecho presente. En este sentido se han desarrollado políticas a nivel nacional con las que se pretende organizar una administración pública más pequeña, pero mucho más eficiente y preparada para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Por esto, es indispensable la revisión del número de diputados y concejales que conforman las diferentes asambleas departamentales y concejos municipales para determinar si un número inferior de miembros es conveniente para el desarrollo de estas corporaciones y para lograr equilibrar la balanza a favor de la inversión social y en contra de los gastos burocráticos.

Es así como un número reducido de diputados y concejales permitiría una mayor capacidad de control ciudadano y permite un mayor y mejor seguimiento de los organismos de control del Estado sobre cada uno de los miembros de los concejos y asambleas. Debemos tener conciencia de la difícil situación fiscal por la que atraviesa el país donde las diferentes entidades territoriales incurren en gastos burocráticos innecesarios que deben ser destinados a la inversión social.

### 2. Reducción del número de miembros de asambleas y concejos

Un número inferior de miembros de asambleas y concejos, tendría efectos positivos no solo en el seguimiento y control de desempeño por parte de los ciudadanos y los organismos de control como las veedurías ciudadanas, la Contraloría y Personería; la reducción permitiría un mejor funcionamiento interno donde los debates podrían avanzar de una manera más organizada y se lograría mayor participación e intervención de cada uno de los miembros que hagan parte de las corporaciones. En este mismo orden de ideas, es claro que tal disminución implicaría un mejoramiento en las relaciones entre la alcaldía y el concejo o la Gobernación y las asambleas ya que se haría más fácil el trato con las diversas vertientes políticas con asiento en estos órganos. Se tendrían concejos y asambleas mucho más productivas y comprometidas con el desarrollo uniforme y sostenible de cada uno de los departamentos y municipios que representan.

No se puede dejar a un lado la frágil situación fiscal de los departamentos y los municipios colombianos, como se dijo anteriormente. Esta realidad aconseja que se contemple la posibilidad de reducir el número de integrantes en las asambleas departamentales y en los concejos distritales y municipales. Esta reducción y el ahorro fiscal que se genera debe ser destinado al mayor reto fiscal de las entidades territoriales como son los compromisos pensionales.

Por esta razón, y como se sustenta de las informaciones sobre situación fiscal departamental, distrital y municipal, es recomendable para salvaguardar la solvencia de estas entidades y cumplir con obligaciones de todo tipo, en especial las pensionales, que se reduzca en un veinte por ciento las curules de diputados y concejales en el país.

Igualmente, consideramos conveniente que se deje abierta la posibilidad de que la elección de los diputados departamentales se realice por círculos electorales. Esto no solo permite racionalizar gastos en punto de la Organización Electoral sino que permite asignar más equitativamente las curules en el territorio.

### 3. El caso de Bogotá

La ciudad de Bogotá ha visto cómo a medida que pasan las elecciones el número de concejales aumenta significativamente, elevado así, de manera alarmante las asignaciones que se deben hacer por concepto de salarios por el mayor número de concejales que a su vez aumentan el

gasto por concepto de las unidades de apoyo normativo a las cuales cada concejal tiene derecho. Las anteriores erogaciones se suman a los ya elevados gastos de funcionamiento, disminuyendo la posibilidad de destinar una mayor porción a la inversión social.

En la actualidad el Concejo de Bogotá se encuentra conformado por cuarenta y cinco (45) miembros con una proyección para las próximas elecciones de mínimo cinco (5) miembros más. Este número de integrantes encuentra soporte en el artículo 323 de la Constitución Política que señala en su primer párrafo que el Concejo Distrital se compone de un (1) concejal por cada ciento cincuenta mil (150.000) habitantes “o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio”.

Se propone con este acto legislativo hacer una modificación a este artículo con el fin de reducir este cuerpo colegiado a veintiún (21) miembros.

La cifra que se propone tiene sustento en los siguientes argumentos:

El primero se refiere a la generalidad de los municipios colombianos. El artículo 312 de la Constitución Política dispone que en cada uno de los municipios habrá un concejo conformado por un número de miembros no menor a siete (7) y no mayor a veintiún (21) miembros (en este proyecto de acto legislativo se propone un límite máximo de quince). Este rango es manejado por la ley de acuerdo con la población en cada una de estas entidades. Es claro que Bogotá es la ciudad más poblada del país, pero sin duda un número de concejales que dobla el máximo nacional resulta exagerado e inconveniente para el distrito. Adicionalmente, y referido al mismo tema, vale la pena señalar que no existe razón alguna para que todos los municipios de Colombia cuenten con un límite máximo de 21 concejales (quince como proponemos) mientras que para el caso del Distrito Capital no exista un límite prefijado y el aumento de población se vea reflejado en el aumento del número de miembros del concejo.

El segundo argumento es de carácter histórico. Como quedó dicho anteriormente la Constitución actual limita el número de concejales municipales a veintiuno. Esta limitación no es una aislada valga la pena citar lo que disponía el inciso del artículo 196 de la Constitución de 1886:

*“En cada distrito municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará concejo municipal, y estará integrada por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva”.*

De esta manera se demuestra que en la actualidad el Concejo Distrital se encuentra sobredimensionado en cuanto al número de sus integrantes desde una perspectiva que busca en la tradición del país en estos tópicos.

En tercer lugar se busca una reducción de gastos. Es enorme el peso que actualmente tiene el costo de funcionamiento de los concejos, dentro de las finanzas distritales y municipales. En Bogotá el costo que para el 2003 se ha previsto para cubrir los honorarios de los concejales es de cinco mil ochocientos treinta y tres millones de pesos (\$ 5.833.000.000) sin mencionar el valor total de la nómina del Concejo que está cerca de los veintiún mil millones de pesos. Queda claro entonces que el mayor rubro que debe ser cancelado dentro del funcionamiento de estas entidades es el de salarios y prestaciones sociales. Si se hace una reducción significativa del tamaño de los concejos se abriría la puerta a una mayor posibilidad de inversión al interior del distrito capital en temas tan importantes como la educación e infraestructura entre otros.

### 4. La conformación de círculos electorales para la elección de diputados departamentales

Con este proyecto de acto legislativo se pretenden demostrar las falencias de la actual forma de elección y en la asignación de curules en el territorio y por población de los diputados departamentales, promoviendo la adopción de un sistema que permita hacer de estas representaciones un servicio público más eficiente, responsable y directo, a través de la conformación de los círculos electorales.

#### 4.1 Antecedentes

Durante los últimos años, se ha evidenciado la poca importancia que se les ha dado a las corporaciones administrativas de los departamentos por parte de la ciudadanía, a tal punto que muchos han mencionado la posibilidad de su eliminación. La imagen de los diputados individualmente considerados ha afectado a la Asamblea como institución, pues en las recurrentes encuestas realizadas sobre el índice de favorabilidad y credibilidad de las instituciones, las Asambleas aparecen con un alto grado de desprestigio, en parte por los escándalos

individuales de corrupción y despilfarro protagonizados por algunos miembros del órgano departamental, así mismo por la falta de contacto entre los diputados y los diferentes municipios y los problemas que estos tienen.

Sin embargo, la mala imagen y el desprestigio de las Asambleas difundidos no han permitido analizar la verdadera naturaleza de la crisis: **La ausencia de una representación efectiva de los ciudadanos para con sus diputados y el profundo distanciamiento que existe hoy entre elegidos y electores.**

#### 4.2 Antecedentes constitucionales y legislativos

La reforma que pretendemos poner en consideración del Congreso de la República no es una figura nueva para la legislación de nuestro país, en razón de que el texto original de la Constitución de 1991 ya consagraba esta figura, propuesta en la Asamblea Nacional Constituyente como un avance en materia electoral, teniendo como referencia el buen desempeño de esta figura que ha tenido en otras democracias occidentales.

De esta manera el inciso 3° del artículo 299 del texto original de la Constitución Política de 1991 en su tenor literal expresaba lo siguiente: **“El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”.**

Este aparte del artículo 299 de nuestra Carta Política fue derogado por el Acto legislativo 01 de 1996 sin siquiera intentarse su aplicación. La motivación de la derogatoria del inciso mencionado se fundamentó en que se requería para la creación de los Círculos Electorales tener un concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, pero en aquel entonces el funcionamiento de esta Comisión tenía su razón de ser en lo establecido por el artículo transitorio número 38 de la Carta Política. Este ordenamiento le otorgaba un plazo perentorio de tres años para el funcionamiento de esta Comisión, sin que el legislativo se hubiera pronunciado sobre el carácter permanente de esta misma; lo que dio como resultado que en el año de 1996 no existiera una Comisión de Ordenamiento Territorial, dejando sin fundamento constitucional el concepto previo al que aludía el texto que se suprimió.

#### 4.3 Problemas de representación originados por la elección de las Asambleas Departamentales en el marco de las circunscripciones actuales

La elección de las Dumas Departamentales en el marco de las circunscripciones actuales ha generado serios problemas de representación para miles de colombianos que habitan en cientos de municipios periféricos. Algunos de esos problemas son:

**4.3.1 Sobre representación de los municipios grandes:** Teniendo en cuenta que los representantes de un mismo departamento acuden a los centros urbanos más grandes con el fin de garantizar las mayorías necesarias para la elección en la respectiva circunscripción, hoy encontramos que los intereses de estos municipios grandes son defendidos al mismo tiempo ante el Gobierno Departamental por un número plural de diputados que buscan demostrar efectividad en la gestión. Esto ocasiona una competencia entre diputados para defender los intereses de una misma región o municipio ante la Gobernación Departamental, en un proceso que no es suficientemente claro y que ha generado durante los últimos Gobiernos el festival de auxilios que el país exige modificar.

No es de extrañar que esta subrepresentación de municipios pequeños haya servido como acicate para el creciente movimiento municipalizador en los últimos años y en especial hasta antes de la expedición de la Ley 617 de 2000.

**4.3.2 Municipios pequeños sin interlocución:** Bajo la misma lógica que el punto anterior, los municipios pequeños que no aportan votación considerable para la elección de estos Servidores Públicos quedan ausentes del debate seccional en materias sensibles como presupuesto o plan de desarrollo u ordenamiento territorial, enfrentando la penosa situación de implorar ante variedad de diputados la representación ante el órgano ejecutivo para la defensa de sus intereses municipales. En la práctica la relación entre los diputados y muchos ciudadanos de sus circunscripciones es inexistente o se diluye, pues los electores no tienen a quién pedirle cuentas ni los diputados a quién rendírselas.

**4.3.3 Situación de orden público:** La existencia de numerosos municipios pequeños y geográficamente aislados de las ciudades capitales claramente influenciados por movimientos guerrilleros y de autodefensa

ha impedido que dichas zonas se encuentren legítimamente representadas en la Asamblea Departamental. Y teniendo en cuenta que no tienen un peso definitivo en la elección de los diputados en el marco de una única circunscripción, simplemente han sido aislados de los procesos electorales y en consecuencia de la representación debida ante la Gobernación del ente territorial.

**4.3.4 Pérdida del poder ciudadano:** Muchos ciudadanos han ido perdiendo poder para elegir a sus diputados. Hoy factores más poderosos prevalecen en la elección de los mismos: Las grandes fortunas, el veto de la subversión o la imposición de las autodefensas. La definición de círculos electorales disminuye el poder de influencia de estos factores y devolverá paulatinamente el poder de elección nuevamente a los ciudadanos.

#### 4.4 Los círculos electorales en el mundo

Desde finales del siglo XVIII, los ciudadanos en Europa y Norteamérica comenzaron a demandar la extensión del derecho al voto y una representación más justa en las corporaciones legislativas.

Estos movimientos propugnaron por la adopción de distritos o círculos electorales para elegir a los legisladores como un mecanismo para ampliar la democracia. Se argumentó que los círculos, tanto uninominales como plurinominales, asegurarían la igualdad en la representación de los ciudadanos y producirían corporaciones legislativas con mayor representatividad. En el siglo XVIII, los círculos electorales, fueron adoptados por primera vez en las colonias británicas que más tarde se convertirían en Estados Unidos. En los siglos XIX y XX muchos países siguieron este ejemplo.

En la actualidad, el Reino Unido mantiene esta figura desde su adopción en 1885. Francia los ha empleado desde 1958. Alemania y las democracias emergentes de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética han adoptado sistemas electorales mixtos que incluyen círculos uninominales. Así mismo, este sistema es utilizado actualmente en Estados Unidos y en la India, las dos más numerosas y extensas democracias liberales.

**Hoy la delimitación de Círculos Electorales es una práctica común en numerosos países del mundo,** y se desarrolla a través de diversos esquemas.

**Estados Unidos** es el único país que continúa adoptando el principio original que inspiró los círculos electorales de manera estricta: La regla “una persona, un voto”, que implica definir círculos electorales prácticamente iguales en población.

**Nueva Zelanda** intenta llegar a ese estricto estándar y ha establecido una desviación permitida hacia arriba de un 5% de la cuota electoral (obtenida de dividir la población del territorio por el número de asientos legislativos asignados al mismo).

**Australia,** los círculos electorales deben estar dentro del 10% de la cuota electoral de los estados, aunque constituye una práctica reciente, pues era tradicional hasta hace algunas décadas, fruto de la fuerte presión rural, la creación de círculos rurales que eran más pequeños en población que los círculos urbanos.

**Canadá,** las comisiones independientes encargadas de definir los círculos electorales tienen permitido desviar en un 25% las cuotas electorales de las provincias. Pero, desde 1986, a las comisiones se les ha permitido excederse del 25% del límite bajo “circunstancias extraordinarias”. Por ejemplo, en Québec, en 1996 fue creado un círculo uninominal con una población 40.2% más baja del promedio provincial y otro con una población 62.5% más baja del mismo promedio.

**Alemania,** los círculos electorales no son desviados de la cuota electoral más allá de un 25%. En algunos casos excepcionales se permite la desviación hasta en un 33%.

En general, al aplicar la delimitación de círculos electorales, muchos países reconocen la importancia de la igualdad de la población, pero han decidido equilibrar este factor con otros que perciben como igualmente válidos. En el Reino Unido el respeto a las fronteras o límites administrativos es preferido sobre la igualdad exacta de los números. En muchos países de África, la necesidad de reconocer tribus individuales puede tener preferencia sobre la igualdad de la población. Así, cada país hoy en día determina cuanta variación del ideal exacto de igualdad poblacional le permite a las comisiones de delimitación en el proceso de definición de los círculos electorales.

#### 4.5 Delimitación de Círculos Electorales: Propuesta y beneficios

La delimitación de Círculos Electorales que proponemos tiene como objetivo el establecimiento de circunscripciones más reducidas para la elección de los miembros de las Asambleas Departamentales. Se trata de subdividir las grandes circunscripciones departamentales actuales en círculos más pequeños que alberguen un número aproximado equivalente de ciudadanos quienes eligen un diputado (uninominales) o varios diputados (plurinominales) a la respectiva corporación.

Las normas generales más importantes que serán aplicadas en la definición de los círculos electorales son:

a) Los círculos electorales deben ser relativamente iguales en población. Se determinará, sin embargo, la variación permitida del ideal exacto de igualdad;

b) Los límites de los círculos electorales serán alineados con los límites de la actual división político-administrativa del país: departamentos, municipios y distritos;

c) Los círculos electorales que integren varios municipios deben aplicar los criterios de contigüidad y compactación de los mismos.

Los principios que guiarán la delimitación de los círculos adaptan las prácticas más efectivas en materia de representación a nivel internacional y omiten las fallas detectadas en la práctica democrática de otros países.

El objetivo es eliminar las distorsiones originadas por el sistema actual de elección en el marco de las extensas circunscripciones departamentales actuales y obtener los beneficios de aplicar círculos electorales más reducidos como son los siguientes: servicio, representatividad, responsabilidad, igualdad de la fuerza del voto, sencillez, estabilidad y menor costo de las campañas electorales.

**Servicio:** Los círculos electorales aseguran una efectiva representación de comunidades geográficamente definidas en el órgano representativo respectivo (Asamblea Departamental) y una fuerte relación entre los habitantes del círculo electoral y su(s) representante(s).

**Representatividad:** Los círculos electorales garantizan una fuerte representación del electorado en cabeza de gobernantes fácilmente identificables, en contraposición a la prácticamente inexistente relación actual entre los habitantes de un departamento y sus diputados. Los límites de los círculos electorales van a ser trazados de manera tal que el electorado tenga la oportunidad de elegir a los candidatos que sientan que verdaderamente los representa. Los círculos le brindarán a los colombianos de todas las regiones—incluso las más apartadas—una fuerte representación de sus intereses. Ante la Gobernación. En los círculos uninominales los electores contarán con un solo representante fácilmente identificable, a quien pueden recurrir para que sirva a sus intereses.

En los círculos electorales plurinominales los electores contarán con un reducido número de representantes de uno o varios partidos a quienes podrán responsabilizar de proteger sus intereses regionales y ciudadanos.

**Responsabilidad:** La experiencia internacional evidencia la habilidad creciente de los círculos electorales para producir políticos responsables. Un diputado que sirve a los ciudadanos de una determinada área geográfica y trabaja para proteger dichos intereses en la corporación respectiva puede ser premiado con la reelección, si el electorado lo percibe como un representante efectivo. Así mismo, la mayor representatividad tiene un efecto positivo en las percepciones de los electores sobre la eficacia de la política, lo que puede a su vez incrementar los niveles de votación. La eficacia política y los índices de participación en las elecciones son dos ingredientes muy importantes para la legitimidad del sistema democrático colombiano.

**Igualdad de la fuerza del voto:** Los límites de los círculos electorales serán trazados de manera tal que los círculos sean relativamente iguales en términos de población. La igualdad poblacional de los círculos le permite a los electores tener un voto del mismo peso—sea urbano o rural—en la elección de diputados.

**Sencillez:** Las elecciones celebradas en círculos electorales uninominales o plurinominales con un reducido número de curules a proveer, son más fáciles de entender para los electores, especialmente en las zonas más remotas que tienen altos índices de desconocimiento de las

prácticas electorales (gran volumen de tarjetas no marcadas, votos nulos, etcétera) y con antecedentes de abstención alta. Con el sistema de círculos electorales cada elector comprenderá mejor la naturaleza de su decisión.

**Estabilidad:** Los círculos electorales promueven la estabilidad democrática al facilitar el fortalecimiento de los partidos políticos, quienes deben presentar un solo candidato (en los círculos uninominales) o una sola lista de candidatos (en los círculos plurinominales). El resultado de la aplicación de este mecanismo tiende entonces a producir sistemas políticos de partidos estables.

**Menor costo:** Tanto en un escenario de financiación estatal o privada, la adopción de los círculos electorales abarata el costo de las campañas políticas, pues disminuye claramente los límites geográficos actuales de la actividad proselitista. Esto equivale a un ahorro en términos absolutos tanto para los ciudadanos que pagan impuestos (en el caso de la financiación estatal) como para los particulares y candidatos (en el caso de la financiación privada).

#### 4.6 La geografía electoral: Características del esquema propuesto

Los círculos electorales que proponemos, **emplean los límites actuales de los departamentos, distritos y municipios existentes**, y se adaptarán fácilmente a las nuevas entidades que puedan surgir, e incluso a un reordenamiento territorial que se pueda producir en el futuro.

Así mismo, en los casos de los departamentos que históricamente han configurado provincias o sub-regiones para efectos administrativos, se deberá tener en cuenta—en lo posible—los límites de las mismas para la definición de los círculos electorales, aun cuando constituyan círculos plurinominales.

Esto con el fin de mantener las divisiones político-administrativas actuales que mantienen de cierta manera un significado histórico. Es el caso de los distritos electorales demarcados en el Reino Unido o en Estados Unidos, donde los límites de los círculos electorales buscan respetar los límites de las circunscripciones territoriales menores, con el fin de no subdividir comunidades previamente compactas.

A diferencia de las divisiones artificiales que se realizan en otros países, utilizar las vigentes conlleva las siguientes ventajas:

- Esto facilita el trabajo de organizaciones sociales, políticas, gremiales, no gubernamentales y de los propios ciudadanos, quienes se beneficiarán al ser capaces de identificar y asociar a los representantes elegidos con el Gobierno de la respectiva división político-administrativa.

- Los círculos electorales serán más significativos para los electores pues corresponden a las reconocidas divisiones político-administrativas del país y del departamento. Así, los círculos electorales enmarcados en la histórica tradición de los límites municipales y departamentales dan paso a una identidad que los electores pueden relacionar más fácilmente que los círculos electorales artificialmente creados (como sucede en otros países).

- Los círculos electorales reflejarán geográficamente comunidades de intereses. Al estar compuestos por los actuales municipios, son indicio de comunidades concentradas geográficamente que comparten determinadas características poblacionales, económicas y sociales.

- Los círculos electorales enmarcados en la actual división político-administrativa del país facilita la conducción de las elecciones. Por ello proponemos un esquema particular para nuestro país que comprende tanto círculos uninominales (que eligen un solo diputado) como círculos plurinominales (que eligen varios diputados dentro del mismo círculo). Se busca mantener las áreas totales de los municipios, sin ocasionarles subdivisiones, aun cuando se generen desviaciones numéricas de población.

- Al alinear los círculos electorales con las fronteras existentes se evita el fenómeno denominado “gerrymandering”, es decir, la manipulación de la definición de las fronteras o círculos electorales para facilitar la elección de determinados candidatos o el triunfo de determinados partidos. Al emplear las fronteras de los municipios existentes para integrar los círculos electores evitaremos que los intereses políticos y electorales individuales o grupales influyan en la definición de la circunscripción respectiva.

#### 4.8 Estructura y reglas generales para la delimitación de los Círculos Electorales

Una vez definido el número de diputados que elige cada departamento se definirán los círculos electorales correspondientes, siguiendo las siguientes reglas:

**Regla general:** Los departamentos deberán ser subdivididos en tantos círculos electorales como diputados tenga derecho a elegir, de manera que en cada círculo se elija un solo diputado. En este caso los círculos se denominarán “círculos uninominales”. Son excepciones las siguientes:

- Las ciudades cuya numerosa población implique la elección de más de un diputado no serán subdivididas e integrarán un solo círculo electoral (plurinominal) que elegirá tantos diputados como corresponda. Se aplicará el sistema de listas únicas de partidos integradas por igual número de curules a proveer y la asignación de curules se hará por el sistema de cociente y residuo.

- En los departamentos que tengan configuradas provincias y otras divisiones de carácter administrativo se podrán establecer círculos electorales inspirados en las mismas aun cuando constituyan círculos plurinominales, en cuyo caso los diputados se elegirán por el sistema de listas únicas de partidos integradas por igual número de curules a proveer y la asignación de curules se hará por el sistema de cociente y residuo.

#### 4.9 Comisión Nacional de Delimitación, Peridiocidad y Publicidad del proceso

La delimitación de los Círculos Electorales estará a cargo de la Comisión Nacional de Delimitación de Círculos Electorales, presidida por el Ministro del Interior y de Justicia, la cual será reglamentada por decreto del Gobierno. Esta Comisión, en su proceso de definición de los límites de los Círculos Electorales deberá establecer mecanismos idóneos de consultas y audiencias públicas, para solicitar recomendaciones y observaciones a los partidos políticos legalmente establecidos, a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, a las autoridades departamentales y demás ciudadanos interesados.

En este caso, el proyecto aplica la tendencia mundial a establecer comisiones de delimitación independientes del órgano legislativo. En Estados Unidos la delimitación es responsabilidad directa de las legislaturas estatales, con un claro matiz político y descentralizado. En países como Alemania y Nueva Zelanda las comisiones son más independientes de los parlamentarios y tienden a ser pequeñas en tamaño (entre 3 y 7 miembros).

Así mismo, la Comisión de Delimitación propuesta en nuestro caso conserva el carácter centralizado de la organización electoral colombiana, igual que sucede en Alemania, donde una sola agencia federal es la responsable del proceso de delimitación de los círculos electorales de todo el país. La centralización del proceso de definición de los límites de los círculos electorales permitirá aplicar las normas de delimitación sin variaciones regionales y obtener como resultado círculos electorales más uniformes.

El documento final de delimitación contendrá cada uno de los círculos electorales definidos, el(los) municipio(s) que lo conforma(n) y el número de diputados que elige de acuerdo con el último censo realizado durante los últimos diez años anteriores a la fecha de la elección o –en caso de no existir censo con dicha vigencia– de acuerdo con la población proyectada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el mismo año en que se realicen las elecciones.

El Gobierno Nacional deberá enviar copia del decreto de Delimitación de Círculos Electorales al Consejo Nacional Electoral con un mínimo de 18 meses de anticipación a la fecha de las elecciones locales.

Se observa que hemos decidido adoptar un esquema mixto: Utilizando el censo oficial cuando tenga menos de 10 años de realizado y proyecciones de población en los demás casos. Así se toma el censo adoptando el plazo más largo aplicado en el mundo: En Nueva Zelanda se trazan distritos electorales cada cinco años, Australia cada 7 años, Estados Unidos cada 10 años y Reino Unido cada 12 años, en todos los cuatro casos siguiendo al censo que se practica con esa misma frecuencia. Pero al igual que Australia se establece como una posibilidad el uso de proyecciones de población para

realizar la delimitación de los círculos electorales cuando se considere que el último censo –por su antigüedad– ha perdido vigencia.

Se trata en suma, de evitar los altos costos en dinero y tiempo y de evitar perturbar los lazos establecidos entre el electorado y su(s) diputado(s) que implica la realización de delimitaciones frecuentes. Bajo esta misma lógica, en los casos en los cuales un departamento no varíe el número de diputados a elegir de un censo a otro no requerirá de redefinición de los círculos electorales al interior de dicha entidad territorial.

La redefinición de círculos solo operará en los casos en los cuales un departamento aumente o disminuya la asignación de diputados a elegir. Esto garantiza una estabilidad de los círculos definidos a lo largo de los años, como es el caso de numerosos círculos o distritos electorales en Estados Unidos que no se han modificado desde la década de los años cincuenta.

#### 4.10 Las objeciones a los Círculos Electorales

**Este proyecto fortalece el bipartidismo:** Algunos críticos del sistema de los círculos electorales argumentan el fortalecimiento de los partidos fuertes y la marginación de las minorías políticas. Ambos aspectos son considerados en el presente proyecto y el efecto negativo sobre la democracia es neutralizado, ya que las minorías políticas podrán establecer coaliciones para presentar sus candidatos en cada círculo electoral.

**Los círculos electorales son entidades geográficamente artificiales:** No. Precisamente en este proyecto se ha corregido la experiencia de muchos países que establecen artificialmente los límites de los círculos electorales irrespetando comunidades geográficas o de interés históricamente compactas.

En otros países sí se usa así, pero en el modelo propuesto para Colombia no. Porque vamos a innovar al contar con la división municipal actual y enmarcando los círculos como subdivisiones de los actuales departamentos. El sistema se adapta al ordenamiento territorial actual o a cualquiera que se adopte en el futuro.

**Los círculos electorales deberán ser redibujados permanentemente:** En el proyecto propuesto se establece una norma que le brinda estabilidad al sistema y obvian la modificación permanente de los límites de los círculos electorales. Se fija como norma que los límites de los círculos electorales de un determinado departamento solo podrán ser modificados cuando el departamento aumente o disminuya el número de diputados asignado.

Esta medida le brinda al esquema la estabilidad de la que carecen otros modelos de círculos electorales en el mundo.

**Aumentará el “trasteo electoral”:** Teniendo en cuenta que círculos electorales más pequeños otorgan nuevo poder definitorio a grupos pequeños de votantes, algunos argumentan que la creación de círculos electorales aumenta la práctica del “trasteo electoral”.

En este caso, es precisamente el establecimiento de círculos lo que permite identificar con mayor facilidad el delito de la “trashumancia electoral”, puesto que los movimientos de votantes podrán ser percibidos con mayor claridad, su comprobación se facilitará y permitirá una acción más acertada de parte de las autoridades.

Cordialmente,

- |                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| 1. Telésforo Pedraza | 2. Omar Granados     |
| 3. Gina M. Parody    | 4. Claudia Blum      |
| 5. Adriana S...      | 6. Zulema Jattin C.  |
| 7. Jairo Martínez    | 8. José Gamarra      |
| 9. Omar Flórez Vélez | 10. Carlos I. Cuervo |
| 11. (Firma ilegible) |                      |

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 215 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Telésforo Pedraza* y otros.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NUMERO 214 DE 2004 CAMARA

*por la cual se derogan los artículos 10 y 11 y se modifica el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Deróguese el artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

Artículo 2°. Deróguese el artículo 11 de la Ley 769 de 2002.

Artículo 3° Modifíquese el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 160. Destinación.** De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

*Gina María Parody, Sergio Diazgranados.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### I. Presentación del proyecto

El proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República tiene por objeto derogar los artículos 10 y 11 y modificar el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, con el fin de eliminar la duplicidad de funciones existentes entre el Ministerio de Transporte (artículos 8° y 9° de la Ley 769 de 2002) y la Federación Colombiana de Municipios respecto al Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones (SIMIT).

Las normas vigentes señalan:

*Artículo 10. Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un Sistema Integrado de Información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.*

*Parágrafo. En todas las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT o en aquellas donde la Federación lo considere necesario, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si este no se encuentra a paz y salvo.*

*Artículo 11. Características de la información de los registros. Toda la información contenida en el sistema integrado de la información SIMIT, será de carácter público.*

*Las características, el montaje, la operación y actualización de la información del sistema, serán determinadas por la Federación Colombiana de Municipios, la cual dispondrá de un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez, por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de sanción de la presente ley para poner en funcionamiento el Sistema Integrado de Información SIMIT.*

*Una vez implementado el Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), la Federación Colombiana de Municipios entregará la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT.*

–Resaltado fuera del texto original–

Como se puede observar estas normas parten de la necesidad de contar con un sistema nacional que integre la información de multas de tránsito de todos los municipios del país. Este propósito es fundamental para evitar el fraude y la evasión en el pago de las multas.

Adicionalmente, la norma vigente al momento de crear el Sistema le otorga a una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y carácter gremial, regida por el derecho privado (Federación Colombiana de Municipios), la facultad de implementarlo y mantenerlo actualizado por lo cual percibirá el 10% del recaudo de multas en todo el país. Es evidente que esta función corresponde al Ministerio de Transporte, para lo cual la misma Ley 769 de 2002, lo ha dotado de la obligación, facultad y herramientas para desarrollarlo. En efecto, el artículo octavo de esta ley señala:

**Artículo 8°. Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT.** *El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.*

**El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:**

1. Registro Nacional de Automotores.
2. Registro Nacional de Conductores.
3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.
4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.
5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito.
6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística.
7. Registro Nacional de Seguros.
8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público.
9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques.
10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito.

*Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de promulgación de este código para poner en funcionamiento el RUNT para lo cual podrá intervenir directamente o por quien reciba la autorización en cualquier organismo de tránsito con el fin de obtener la información correspondiente.*

*Parágrafo 2°. En todos los organismos de tránsito y transporte existirá una dependencia del RUNT.*

*Parágrafo 3°. Los concesionarios, si los hay, deberán reconocer, previa valoración, los recursos invertidos en las bases de datos traídos a valor presente, siempre y cuando les sean útiles para operar la concesión.*

*Parágrafo 4°. Las concesiones establecidas en el presente artículo se deberán otorgar siempre bajo el sistema de licitación pública, sin importar su cuantía.*

*Parágrafo 5°. La autoridad competente en cada municipio o Distrito deberá implementar una estrategia de actualización de los registros, para lo cual podrá optar entre otros por el sistema de autodeclaración.*

*El propietario que no efectúe la declaración será sancionado con multa de 2 salarios mínimos legales mensuales, además de la imposibilidad de adelantar trámites en materia de Tránsito y Transporte ante cualquier organismo de tránsito del país.*

*Los Organismos de Tránsito diseñarán el formato de autodeclaración con las instrucciones de diligenciamiento pertinentes, que será suministrado al interesado sin costo alguno.*

**Artículo 9°. Características de la información de los registros.** *Toda la información contenida en el RUNT será de carácter público.*

*Sus características, el montaje, la operación y actualización de la misma serán determinadas por el Ministerio de Transporte y su sostenibilidad deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas que serán fijadas por el Ministerio para el Ingreso de datos y la expedición de certificados de información.*

*El Ministerio de Transporte tendrá un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año contados a partir de la fecha de sanción de esta ley para poner en funcionamiento al público el RUNT.*

**Artículo 160. Destinación.** De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

–Resaltado fuera del texto original.–

La Ley 769 de 2002 en su artículo 8 previó la creación del Registro Unico Nacional de Tránsito (**RUNT**) que comprende una serie de registros de información como el registro nacional de automotores, registro nacional de conductores, registro nacional de accidentes de tránsito y el **Registro Nacional de Infracciones de Tránsito**, entre otros registros. Como puede observarse, el registro nacional de infracciones de tránsito hace parte integral del RUNT y tiene el mismo objetivo que el SIMIT. La ley creó una duplicidad de funciones, donde el primero se sostiene a través del cobro de tarifas que serán fijadas por el Ministerio para el Ingreso de datos y la expedición de certificados de información y el segundo se sostiene con el 10% del recaudo de multas de tránsito del país. Se realiza una inversión doble para el mismo sistema.

En síntesis, la norma actual crea una condición de duplicidad de funciones entre el Ministerio de Transporte y la Federación Colombiana de Municipios. Esta duplicidad de funciones genera un aumento de trámites para los ciudadanos, atentando contra el principio de racionalización de los mismos. Es evidente que por su naturaleza, funciones y experiencia la entidad más idónea para crear, mantener y operar el sistema es el Ministerio de Transporte.

No hay duda que el registro nacional de sobre multas y sanciones por infracciones es de gran importancia, al igual que los son los demás registros creados por el artículo 8° de la Ley 769 de 2002. Lo que no puede permitirse es que el artículo 10 de la misma cree otra estructura como si fuera algo distinto, para que cumpla las funciones que ya fueron previamente designadas al Ministerio de Transporte.

La Ley le da un plazo al Ministerio de Transporte para poner en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el RUNT; pero, así mismo, en el párrafo 4° del artículo 8° de la Ley 769 de 2002 dispone que las concesiones se deben otorgar bajo el sistema de licitación pública sin importar su cuantía. En este sentido no se entiende por qué se beneficia a la Federación Colombiana de Municipios asignándole estas funciones mientras que para los demás registros que comprenden el RUNT se debe hacer a través de licitación pública.

De conformidad con la redacción de los artículos vigentes y con base en la información pública entregada por la Federación, el SIMIT **supuestamente** aumentará los ingresos de los municipios pues permitirá que en adelante no se realicen trámites en ningún municipio hasta tanto el infractor se ponga al día con sus obligaciones en cualquier parte del país.

Revisada la información de la base de datos de multas y comparendos de Bogotá y para efectos de determinar si se justifica la creación del SIMIT, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- El 52% de los infractores paga sus multas de tránsito.
- El cumplimiento de los infractores cuyo vehículo estaba registrado en Bogotá es actualmente idéntico al de los infractores registrados en otros municipios.
- El 85% de los infractores que pagaron sus obligaciones lo hicieron en los primeros 10 días.
- El 0.5% de los infractores cumplidos pagaron debido a que realizaron un trámite de tránsito.
- El 71% de los trámites de que se realizan en Bogotá están asociados al lugar de matrícula y el 29% a trámites de licencia.
- El 3.5% de los registros incumplidos han realizado trámites.

Adicionalmente esta información permite elaborar un estimado del aporte del SIMIT a la recuperación de cartera por multas, de la siguiente manera:

Valor estimado de infracciones impuestas en Bogotá 2003	\$172.800 millones
Recuperación estimada de infracciones impuestas en Bogotá (sin SIMIT) 2003	\$70.800 millones
Valor promedio de la infracción no pagada	\$187.646
No. de infracciones estimado 2003	1.100.000
No. estimado de infractores cumplidos	572.000 (52%)
No. estimado de infractores incumplidos	528.000 (48%)
No. estimado de infractores incumplidos que no hacen trámites	509.520 (96.5%)
No. estimado de infractores incumplidos que hacen trámites	18.480 (3.5%)
No. estimado de infractores incumplidos que hacen trámites de vehículos	13.121 (71%)
No. estimado de infractores incumplidos que hacen trámites de vehículos registrados en Bogotá	8.397 (64%)
<b>No. estimado de infractores incumplidos que hacen trámites de vehículos registrados en otro municipio</b>	<b>4.723 (36%)</b>
No. estimado de infractores incumplidos que hacen trámites de licencias de conducción	5.359 (29%)
No. estimado de infractores incumplidos que hacen trámites de vehículos registrados en Bogotá	2.680 (50%)
<b>No. estimado de infractores incumplidos que hacen trámites de vehículos registrados en otro municipio</b>	<b>2.680 (50%)<sup>1</sup></b>
<b>Estimado total de trámites que se realizarían en otros municipios</b>	<b>7.403</b>
<b>Estimado del valor de las multas que se recuperarían por trámites en otros municipios</b>	<b>\$1.389 millones</b>
Recuperación estimada de infracciones impuestas en Bogotá (con SIMIT) 2003	\$72.250 millones
Valor estimado a pagar al SIMIT (10% de la recuperación)	\$7.225 millones
Balance para Bogotá	<b>\$-5.835 millones</b>

Con base en estas cifras objetivas se puede concluir:

- Teniendo en cuenta que en Bogotá se exige estar a paz y salvo al momento de realizar trámites de tránsito, el igual cumplimiento de los infractores cuyo vehículo estaba registrado en Bogotá con los infractores registrados en otros municipios, sugiere que el mecanismo de cobro de las multas a través de los trámites no resulta tan efectivo como se presenta por la Federación.

- El pago por parte del 85% de los infractores dentro de los primeros 10 días, demuestra que el cumplimiento no está asociado a la realización de trámites.

- La recuperación de cartera por SIMIT se limita a los casos de infractores incumplidos que hacen trámites de vehículos registrados en otro municipio y a los casos de infractores incumplidos que hacen trámites de licencias en otro municipio.

- La ciudad pagaría al SIMIT más de \$7.000 millones para recuperar \$1.389 millones, con un balance negativo de \$5.000 millones.

Las consideraciones anteriormente expuestas demuestran la necesidad de modificar el esquema del Sistema Nacional de Información sobre Multas y Sanciones (SIMIT), de tal manera que el mismo sea creado, operado y actualizado por el Ministerio de Transporte, en el marco del RUNT, tal y como se encuentra redactado en los artículos 8° y 9° de la Ley 769 de 2002.

Cordialmente,

*Gina María Parody, Sergio Diazgranados.*

<sup>1</sup> Este estimado supone un escenario optimista para el SIMIT, dado que el trámite de licencia no está asociado a la residencia. Para efectos de la simulación se parte del supuesto de que la mitad de las personas que infringen una norma en Bogotá realizarían su trámite de licencia fuera de la ciudad.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 214 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Gina María Parody, Sergio Diazgranados*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 216 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se declaran Patrimonio Cultural de la Nación las Fiestas Patronales de San Francisco de Asís en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó y, se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se declara Patrimonio Cultural de la Nación y se le reconoce la especificidad de la cultura afrodescendiente a las Fiestas Patronales de San Francisco de Asís en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, a contribuir al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación y financiación de las fiestas patronales de San Francisco de Asís.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para el diseño y la realización de las siguientes obras:

a) Construcción y terminación de la concha acústica en el municipio de Quibdó;

b) Construcción y terminación de la Plazoleta Seráfico de Asís en el municipio de Quibdó.

Las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con los respectivos programas y proyectos de inversión, los cuales deberán ser previamente presentados por la Gobernación del Departamento del Chocó.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Presentada por:

*Edgar Eulises Torres Murillo,*  
Representante a la Cámara  
Departamento del Chocó.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Tengo el honor de presentar a la consideración del Congreso de la República una iniciativa con hondas consecuencias en lo cultural, lo económico y lo social para el pueblo colombiano, con especial significancia para la numerosa comunidad afrocolombiana, que tiene todos los años la ocasión de celebrar la fiesta de San Francisco de Asís en la ciudad de Quibdó, departamento del Chocó.

**Breve historia de San Francisco de Asís**

San Francisco nace en la ciudad de Asís, ciudad italiana de Umbría, es bautizado con el nombre Juan, pero su padre lo llama Franciscano en honor a Francia, en 1224 recibe los estigmas de la Pasión de Cristo y muere el 3 de octubre de 1226.

San Francisco vivió una juventud normal y en la guerra entre las ciudades cercanas a Asís y Perugia es tomado como prisionero durante un año, tiempo que le sirvió para comenzar su conversión a Dios. A sus 25 años se aleja de su familia dejando también su ciudad para predicar el Evangelio, donde la pobreza absoluta de su persona y el vigor de su palabra atraen a sus primeros discípulos, formándose la primera comunidad franciscana.

En 1493 llega a América el franciscanismo en el segundo viaje de Cristóbal Colón, y a Colombia en noviembre de 1509 con la comitiva del conquistador Alonso de Ojeda. Así mismo, se expresa según estudios del antropólogo Rogelio Velásquez, que el primer origen se atribuye a Fray Matías Abad que en la conquista sale de Cartagena el 24 de agosto de 1648 con el fin de evangelizar en el Chocó, en esta correría llegó a un pueblo a orillas del río Atrato que lo denominó San Francisco; pueblo donde se construyó la iglesia en honor a San Francisco de Asís el 4 de octubre de 1648 y se celebró la primera fiesta solemne en su honor.

Para arraigar más el culto religioso a San Francisco de Asís su imagen fue traída por los frailes franciscanos, que se encuentra hoy en la catedral de Quibdó donde es el santo patrono de los chochoanos.

**Las fiestas**

Ya han pasado más de tres siglos y actualmente se sigue celebrando las “Fiestas Patronales de San Francisco de Asís”, en el municipio de Quibdó departamento del Chocó, reconocida con el nombre de Fiesta de “San Pacho” que comienza el 20 de septiembre terminando el 4 de octubre, tiempo dentro del cual los doce barrios más antiguos y tradicionales de Quibdó tienen un día propio para participar en la fiesta, que inicia con la entrega del bastón de mando continuando con una serie de exposiciones, desfiles de disfraces, acompañados de música, pólvora, comparsas; además de una procesión con la imagen del santo propia del barrio hasta la catedral, donde se realiza una misa y al finalizar se marcha de nuevo al barrio, en el cual se festeja hasta el amanecer. Al día siguiente se realiza otra misa en el barrio, luego se hace un recorrido musical para entregar el bastón de mando al barrio siguiente.

Las Festividades de San Francisco de Asís, son el máximo patrimonio de expresión cultural que se realiza en el departamento del Chocó, en la medida que recopila una serie de factores sociales, religiosos, étnicos, económicos, políticos y humanos que resaltan la autenticidad de las gentes de raza afroamerindia.

Estas fiestas franciscanas al ser la máxima expresión cultural en el departamento del Chocó, deben ser protegidas por el Estado tal como lo expresa el artículo 7° de la C.N “*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*”; principio fundamental donde se reconoce que es deber del Estado proteger la diversidad étnica y cultural, en la medida que pertenece no solo a una región o departamento determinado, sino a toda una Nación donde “*las personas nacen libres e iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*” (artículo 13 C.N.).

**Importancia de la iniciativa**

La realización de las fiestas de San Pacho generan beneficios tanto en lo cultural como en lo económico porque representan un elemento receptor, difusor y multiplicador de la cultura, que de contera asegura a las generaciones futuras el derecho de gozar de una tradición que concita la solidaridad, la unión y el crecimiento de una sociedad que históricamente tiene mucho que enseñar a la Nación.

Acuña lo anterior lo consagrado por el artículo 8° de la C.P. que señala que “*es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”. Así, se observa claramente los fundamentos tanto reales como jurídicos, para que se declare Patrimonio cultural de la Nación las fiestas de San Francisco de Asís, hecho que permitiría la conservación o perpetuación de estas festividades, donde se refleja una cultura necesaria no solo para las generaciones presentes sino para las futuras.

En los anteriores términos dejo a vuestra consideración una iniciativa de origen parlamentario que es factor de cohesión del tejido social de la cultura afrocolombiana que enseña, desde la diversidad de la etnia, un modo de vida de una inmensidad de riqueza producto de su historia, su religión y lo más importante, su gente.

Presentado por:

*Edgar Eulises Torres Murillo,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Chocó.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 216 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Edgar Eulises Torres*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 217 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 13 de la Ley 144 de 1994.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 13 de la Ley 144 de 1994, quedará así:

Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio

de Gobierno para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del Congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.

En el evento en que se estime fundadamente que el solicitante o su apoderado incurrieron en temeridad o mala fe en la acusación, se les impondrá la condena al pago de los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, los cuales se liquidarán conforme a lo señalado por el artículo 393 del Código de Procedimiento Civil, modificado sucesivamente por el artículo 1º, numeral 199 del Decreto Extraordinario 2282 de 1989 y el artículo 43 de la Ley 794 de 2003.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de mala fe de cualquiera de las partes, se impondrá una multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales.

La decisión en cuanto a la multa será susceptible únicamente del recurso de reposición.

Parágrafo. Para efectos de considerar la existencia de temeridad o mala fe, se tomarán en cuenta, entre otros, los casos contemplados por el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1º, numeral 30, del Decreto Extraordinario 2282 de 1989.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación. Presentado por:

*Edgar Eulises Torres Murillo,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Chocó.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### Una consideración inicial sobre la administración de justicia

De tiempo atrás estudiosos del tema han avanzado en soluciones que permitan una justicia eficaz, eficiente y oportuna. Han realizado un diagnóstico preciso de las instituciones que administran justicia, sobre su importancia se ha afirmado:

“...la Rama Judicial representa parte de la columna vertebral del Estado de Derecho, en la medida en que define los alcances de la ley, soluciona los conflictos y ejerce una de las instancias más importantes del control social. Si estas tareas se cumplen deficientemente o no se cumplen de acuerdo con las expectativas ciudadanas genera una serie de consecuencias negativas que lesionan el tejido social en la medida en que producen soluciones ilegítimas, anulan los supuestos políticos de igualdad ciudadana, disminuyen la capacidad de previsión, incentivan soluciones por fuera del marco estatal y en general ponen en peligro la totalidad del funcionamiento del engranaje político.”<sup>1</sup>

Se ha identificado claramente que los pleitos interminables, las actuaciones temerarias o de mala fe, entre otros ítems, obstruyen el debido funcionamiento del aparato judicial, restringiendo de contera el acceso a la administración de justicia, ambos causantes de un daño de significativas consecuencias al interés general.

En lo que toca a la misión encomendada a las altas cortes, entendidas estas como órganos de cierre del sistema judicial, debe observarse que la facultad para modificar y evaluar las decisiones de instancias jerárquicamente inferiores, el deber de producir jurisprudencia y la función de tomar decisiones en los asuntos de única instancia sometidos a su consideración han sufrido mengua, entre otras razones menos importantes, por la copiosa afluencia de acciones constitucionales vigentes desde el año de 1991.

El caso que ocupa nuestra atención en lo que se viene comentando es el del honorable Consejo de Estado, la máxima autoridad de la jurisdicción contenciosa administrativa, también conocedor de las acciones constitucionales.

El Consejo de Estado por mandato de la Constitución de 1991 es el competente para asumir las solicitudes de desinvestidura, mediante un procedimiento, especial, preferencial establecido por la Ley 144 de 1994.

La acción de pérdida de investidura, derecho político que tiene todo ciudadano, artículo 184 de la C.P., permite ejercer un verdadero control sobre los legisladores en procura de mantener la integridad de la función de representación política. Producto del mencionado control se impone una sanción de una gravedad sin precedentes, cual es la de la separación inmediata de las funciones del condenado y la inhabilidad permanente para volver a ser congresista.

Los fallos negando la solicitud de pérdida de investidura, todos, rodeados por un acucioso proceso de filigrana, respetuosos de la plena observancia de las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso por parte del honorable Consejo de Estado han aumentado en forma vertiginosa en la última década, lo que ha traído como consecuencia un cuestionamiento de su uso frente a las cifras que arroja su accionar.

Estudios lo demuestran, veamos:

“Podría decirse que en algunos casos, la pérdida de investidura se ha convertido en un mecanismo utilizado para atacar las diferencias que puedan surgir entre los parlamentarios, así como una estrategia política con fines de desprestigio, lo cual ha deformado la finalidad constitucional de la acción.

(...)

(...) en el período comprendido entre 1991 y 2001 (marzo), en el 53% de las acciones conocidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se decidió no decretar la pérdida de investidura, y sólo en un 8% de las decisiones esta fue decretada. Lo anterior, resulta inquietante, considerando la forma en que esta acción impide que el Consejo dedique tiempo necesario para conocer los otros asuntos que son de su competencia”<sup>2</sup>.

Conforme a la información suministrada por la Secretaría General del honorable Consejo de Estado, con fecha 10 de marzo de 2004, en relación con el listado de pérdidas de investidura, se tiene que:

- Desde julio 1º de 1991 hasta el 11 de marzo de 2003 han sido decretadas 42 pérdidas de investidura.
- Hasta el mes de marzo de 2004 han sido presentadas 376 solicitudes de pérdida de investidura.
- Han sido inadmitidas 43 solicitudes.
- Han sido denegadas 200 solicitudes.
- Han sido rechazadas 46 solicitudes.
- Han sido dictados 7 fallos inhibitorios.
- Se encuentran en trámite 24 solicitudes.

Dichas cifras, exigen recordar con la Corte Constitucional que la acción de pérdida de investidura implica responsabilidades, en los precisos términos del artículo 95 de la C.P., consistentes en el respeto por los derechos ajenos y el no abuso de los propios. Hecho este que motiva la presentación de una iniciativa que intenta restringir la presencia de acciones temerarias o de mala fe, como es el caso que nos ocupa, las cuales contribuyen de manera decidida en la disminución de la producción debida de las misiones encomendadas a esta alta corporación.

#### La iniciativa que se propone

Conforme a lo que se ha venido comentando, el objeto de la iniciativa que se propone no es otro que el de aminorar el daño al interés general ocasionado por la práctica arbitraria e injustificada de la acción de pérdida de investidura.

El comportamiento desleal o deshonesto transgrede lo preceptuado por los artículos 83 y 95 de la C. P. referidos, el primero, a que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe y, el segundo, a los deberes de las personas, como los de: “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” y “colaborar en el buen funcionamiento de la administración de la justicia”.

Al respecto ha dicho la honorable Corte Constitucional:

«Conforme a la normatividad anterior, la jurisprudencia constitucional ha estimado que la actuación temeraria es aquella que vulnera el principio constitucional de la buena fe (C.P., artículo 83) y, por tanto, ha sido entendida como “la actitud de quien demanda o ejerce el derecho de contradicción a sabiendas de que carece de razones para hacerlo, o asume actitudes dilatorias con el fin de entorpecer el desarrollo ordenado y ágil del proceso.”<sup>3</sup> En estas circunstancias, la actuación temeraria ha sido

<sup>1</sup> “Foro Las Instituciones de la justicia en Colombia” – La reforma a la administración de justicia, visión del Ministerio Público, por Edgardo José Maya Villazón.

<sup>2</sup> “Evaluación de la gestión, eficiencia y finanzas de las altas cortes colombianas” – Carlos Amaya.

<sup>3</sup> T-327/93 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

calificada por la Corte como aquella que supone una “actitud torticera”,<sup>4</sup> que “delata un propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa”,<sup>5</sup> que expresa un abuso del derecho porque “deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción”,<sup>6</sup> o, finalmente, constituye “un asalto inescrupuloso a la buena fe de los administradores de justicia”.<sup>7</sup>

El propósito fundamental de la iniciativa es el de proteger los principios de la buena fe, la economía y la eficacia, inculcando, de contera, la probidad que deben conducir los procesos de esta naturaleza tan especial.

Se reprimen conductas que desgastan inoficiosamente el aparato judicial, tornándolo en una intrincada opción que desestimula al ciudadano a acudir a las vías de la legalidad.

Las sanciones que se adicionan a la disposición jurídica materia de reforma, respetuosas del debido proceso, se justifican en razón del uso debido que exige una acción constitucional, la cual debe permitir, a la vez, una justicia pronta y oportuna sin menoscabo de la eficiencia requerida en la atención a los demás asuntos sometidos al conocimiento de una Corporación con competencias de trascendental significancia que requieren, igualmente, de considerables decisiones que tienen la virtud de conservar incólumes las relaciones entre el Estado y los particulares.

#### Del trámite legislativo

La presente iniciativa es susceptible de ser estudiada mediante el trámite de las leyes ordinarias. Ya con ocasión de la revisión de la constitucionalidad de la Ley 144 de 1994, la Corte Constitucional expresó que no era aplicable el procedimiento de la Ley estatutaria, dado que:

*“La reserva de ley estatutaria, si bien debe exigirse como requisito de forma indispensable cuando la materia del proyecto corresponda a cualquiera de los temas señalados en el artículo 152, no es exigible de manera absoluta en todas las ocasiones en que alguno de aquellos sea objeto de mención o referencia. No todo precepto que de alguna manera guarde relación con ellos debe ser aprobado mediante el trámite excepcional previsto para esa clase de leyes. Deducir de esa consideración que todas las normas de procedimiento deban estar incluidas forzosamente en leyes estatutarias implica interpretación exagerada del artículo 152 de la Constitución Política y convierte la excepción allí incluida en regla general que, en ese supuesto, debería extenderse lógicamente a todos los códigos procesales y a las reglas, aun aisladas, que pudieran afectarlos, adicionarlos o modificarlos.”*<sup>8</sup>

En los anteriores términos se somete a la digna consideración del honorable Congreso de la República una iniciativa enmarcada dentro de los principios de imparcialidad y el debido proceso, que avanza en la búsqueda de soluciones en contra de la mora en la administración judicial ocasionada, entre otros problemas, por la excesiva utilización de la acción de pérdida de investidura con criterios distintos a los esgrimidos conforme a los postulados de la buena fe.

Del honorable Congreso de la República,

*Edgar Eulises Torres Murillo,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Chocó.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 217 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Edgar Eulises Torres*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, el municipio de Pore, Casanare y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el Municipio de Pore, ubicado en el departamento de Casanare.

Artículo 2°. La Nación a través del Ministerio de Cultura, contribuirá a proyectar el Municipio de Pore a nivel nacional e internacional,

promoviendo el turismo histórico, basado en la riqueza que encierra sus vestigios arquitectónicos y de esta forma promocionar la cultura, exaltando el valor de ser el espacio geográfico en donde se forjó la gesta libertadora.

Artículo 3°. Solicítese al Gobierno Nacional, efectuar las apropiaciones presupuestales que se crean pertinentes, para el fomento de las diversas actividades encaminadas a posicionar a Pore como destino Histórico Turístico, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

a) Hacer un estudio histórico que dé cuenta de los vestigios que existen en el entorno a su plaza o parque, para posteriormente hacer su recuperación con profesionales de la arquitectura;

b) Construir una sede que aglutine toda la actividad cultural que realice el municipio de Pore, se denominaría PALACIO DE LA CULTURA Y LAS BELLAS ARTES, tendría: biblioteca, sala de informática, casa de la cultura, museo y archivo histórico municipal;

c) Construir un teatro-centro de convenciones para celebración de eventos de carácter departamental, regional, nacional e internacional;

d) Recuperar las fachadas de las casas que aún conservan elementos propios de tiempos coloniales y republicanos;

e) Adecuar sus calles y el espacio público como elementos de atracción a nuevos visitantes y turistas;

f) Dotar los establecimientos educativos con escenarios culturales y deportivos;

g) Adquirir los elementos necesarios para poner en funcionamiento y al servicio del público el Palacio de la Cultura y las Bellas Artes.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Presentada a consideración del honorable Congreso de la República por el Representante a la Cámara,

*Efrén Antonio Hernández Díaz.*

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Me permito presentar a consideración de esta honorable Corporación, el Proyecto de ley por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, el municipio de Pore, Casanare y se dictan otras disposiciones; teniendo en cuenta las siguientes consideraciones, luego de haberse realizado las investigaciones históricas pertinentes que rodearon la gesta libertadora de la Nueva Granada:

#### A. LA HISTORIA DE PORE IRRADIA LA LIBERTAD DE COLOMBIA

##### 1. Pore: Centro político y comercial en la época colonial

Pore fue fundado por don Adrián de Vargas en el año de 1644. Adrián de Vargas fue uno de los primeros españoles que recibió encomienda en el territorio de Casanare como contraprestación a los aportes en armas y dinero que había hecho a la Corona para adelantar la guerra de exterminio y dominación contra los indios Pijaos, quienes se habían convertido en un problema mayúsculo por su bravura y rudeza en el combate.

Pore desde el mismo momento de su fundación se va a convertir en uno de los principales poblados de la región que servirá como base y apoyo a las políticas de sujeción que la Corona implementó para integrar los territorios y poblaciones indígenas a los dominios de las autoridades reales de Santa Fe.

Pore y Santiago de las Atalayas fueron los únicos poblados de Casanare que tuvieron la categoría de ciudades en la época colonial en todo el territorio de la provincia de Casanare, de ahí que hacia ellas se concentrara la atención de autoridades reales, de encomenderos y misioneros en el siglo XVII.

Al desaparecer Santiago de las Atalayas, San José de Pore –como se le llamó en aquella época– concentró la dinámica política, judicial, eclesiástica y económica de la provincia. Sólo fue desplazado en algunas ocasiones por los pueblos de Morcote, Támara y Nunchía, cuando el gobernador por algunas circunstancias de orden práctico, o por mandato de autoridades superiores, trasladaba su residencia a los mencionados pueblos.

<sup>4</sup> T-149/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>5</sup> T-308/95 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>6</sup> T-443/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

<sup>7</sup> T-001/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>8</sup> Sentencia C-247 de 1995.

En Pore se estableció el gobierno provincial que tenía jurisdicción en el territorio comprendido entre los ríos Upía, Casanare y Meta y el actual Piedemonte Llanero. Como centro político, administrativo y económico de la región tuvo mucho que ver con el devenir histórico de la provincia, pues allí se concentraba el mayor número de habitantes.

El estanco de tabaco que concentró la producción de la región fue su principal producto de exportación hacia Santa Fe y uno de los principales renglones de tributación a las finanzas reales, pero además fueron famosos sus telares y tejidos de algodón que se confeccionaban con mano de obra indígena, mantas que venían al mercado de la zona andina.

Pore como centro administrativo, político y económico siempre tuvo problemas y conflictos internos tanto a nivel de las autoridades civiles como entre las autoridades civiles y las eclesiásticas. Nadie quería ceder terreno ni poder en su campo, todos propendían por lo contrario: Poner bajo sus órdenes las demás autoridades que desde Santa Fe se enviaban para que cumplieran funciones distintas. Muchos son los pleitos y conflictos que la Real Audiencia tiene que atender y solucionar desde Santa Fe, si se garantizaba la tranquilidad entre las autoridades locales, se garantizaba el dominio del territorio y el fisco real no sufría alteraciones.

Dada la importancia de Pore, las autoridades virreinales autorizaron para que se construyeran los edificios públicos conforme lo mandado para cualquier población que tuviera el título de ciudad. Edificios que en esencia eran: la sede del gobernador, la casa del cabildo y la cárcel, además de la iglesia o catedral. De ellos sólo se alcanzaron a construir la iglesia y la cárcel, a la usanza de las construidas en Santa Fe, es decir, en calicanto, piedra y techo de teja, las demás edificaciones quedaron en proyecto. Hoy todavía como testigo mudo de un pasado esplendoroso quedan los escombros de aquellos monumentales edificios, que dicen de la importancia de Pore en el momento, como de su importancia para la historia colombiana, que espera ser estudiado y puesto en el lugar que le corresponde.

## 2. Pore: De sus polvorientas calles brotó la libertad de Colombia

Es Pore cuna por excelencia de la libertad de nuestra patria, allí hace 185 años sus habitantes se casaron con la causa de la LIBERTAD y la INDEPENDENCIA de Colombia, unos empuñando los fusiles, lanzas y flechas y otros abriendo las puertas de sus humildes pero hospitalarios ranchos de palma a Bolívar, Santander y sus tropas, quienes acantonaron allí días antes de la partida final hacia la victoria definitiva. No hubo mezquindad de la población poreña, en general se entregaron de lleno a la causa patriota, sin importarles su futuro, el interés y los ánimos estaban ceñidos en el presente que vivían convencidos que el futuro en libertad les traería mayores ventajas y mejores condiciones y posibilidades para vivir mejor en una patria liberada del yugo español. El amor a la libertad alistó a la mayoría de los habitantes de Pore en las filas patriotas, quienes sin prever presentes y futuros particulares marcharon al lado de los generales cordillera arriba, dejando en silencio y casi totalmente despoblado la otrora importante ciudad colonial.

El amor por la libertad e independencia en la población de Pore no era producto de ánimos esporádicos avivados por la presencia de jefes militares y próceres independentistas, sino de un anhelo, de una actitud y un sentido libertario heredado de sus ancestros indígenas que desde la confrontación inicial con los conquistadores españoles se mostró con vehemencia en su obstinada terquedad y habilidad combativa, para no someterse a los invasores de sus tierras y vender cara la sujeción.

Actitud de vida, amor a la libertad y deseo de autonomía era lo que respiraba el pueblo de Pore desde el mismo momento que fueron atropellados y sometidos por los conquistadores y misioneros españoles. Los habitantes de la sabana heredaron estas cualidades que en determinados momentos explotaban de acuerdo a las condiciones que se presentaban, siempre pensando que el sometimiento de estos territorios a una autoridad extranjera no era normal y que las arbitrariedades de las autoridades reales, abusos e injusticias no podían ser toleradas ni aceptadas. Con esta aptitud y mentalidad de la población de Pore, es entendible los hechos que precedieron a la independencia.

En Pore, Bolívar y Santander pusieron toda su inteligencia, saber y experiencia militar para trazar la táctica y la estrategia que les permitiera avanzar con éxito sobre la cordillera oriental, y propinarle la derrota militar a las tropas realistas para expulsar a los vasallos del Rey del poder y acabar con la dominación española.

## 3. Pore: La revolución de los comuneros de 1781

La Revolución Comunera, que se inicia en la provincia del Socorro, tuvo eco rápidamente en los llanos y más concretamente en Pore, Nunchía, Támara, Morcote y Chire.

La Revolución Comunera respondía en gran parte a unas condiciones externas que se estaban dando en el Perú y que, por las arbitrariedades del virrey en Santa Fe, adquirió connotaciones de una gran sublevación en todos los dominios de Fernando VII en América.

El 16 de marzo de 1781, en la plaza de mercado del Socorro, Manuela Beltrán arengó y amotinó a los habitantes para que no se sometieran a los edictos que el virrey Amar y Borbón había expedido y que contenían una serie de impuestos imposibles de pagar. Hay que decir que la sublevación comunera no tenía como propósito desconocer la autoridad del Rey sino cuestionar el gobierno del virrey, de ahí que algunas de sus consignas tuvieran al Rey como su autoridad: “viva el rey y muera el mal gobierno”, todo estaba enfocado a una confrontación directa contra las autoridades virreinales de Santa Fe.

El levantamiento sucede en el Socorro y pronto cruza la cordillera oriental y se impregna en las sabanas casanareñas, allí don Javier Mendoza se declaró gobernador de Casanare y reunió a los habitantes de Pore, Nunchía, Támara, Ten y Manare y les hizo jurar y reconocer a Tupac Amarú como el nuevo monarca y rey de América.

Javier Mendoza y los pueblos que reconocían al líder peruano sublevado se pusieron a órdenes de los líderes comuneros del Socorro. El movimiento que se había iniciado el 19 de mayo en Pore adquirió una fuerza impredecible, aproximadamente unos 2.000 sublevados procedentes de los pueblos vecinos se congregaron en Pore y marcharon a Morcote donde estaba el gobernador de la provincia, allí arremetieron contra las instituciones virreinales, incluida la iglesia, y en la plaza proclamaron a don Javier Mendoza como nuevo gobernador que tendría su despacho en Pore. Pasan luego a Pisba y Paya poblados vecinos y arremeten contra el cura, el estanquero y el asentista.

En Pore, Ten y Támara, los sublevados toman atribuciones y desconocen autoridades locales. El cura de Manare relata la situación que vive en los siguientes términos: “todos los curas se hallan privados no sólo del servicio sino de todos los socorros temporales, mofados de los pueblos y hechos al escarnio de los indios. Estas son las venenosas raíces, y sólo los perniciosos principios que han tenido origen en las escandalosas órdenes de don Javier Mendoza, como me lo han asegurado los mismos indios; por ellas hemos sido no los párrocos, sino muchos vasallos de su majestad espiritual, temporal y enormísimamente lesos y vejados, oprimiendo dichas violencias la religión y la disciplina, costumbres y leyes de la iglesia y del reino, y, en suma todo lo que constituye la sólida felicidad del Estado y de los pueblos” (Tomado de: *Los Comuneros* de Germán Arciniégas).

En Casanare la Revolución Comunera había sido acogida por la población, pero en Santa Fe —de forma estratégica— Amar y Borbón llamaba a la negociación, los jefes de la Revolución Comunera confían en la voluntad del virrey y confían en los emisarios que envía a Zipaquirá a contener los más de 20.000 hombres que marchaban a Santa Fe. El diálogo y la negociación se dio accediendo las partes a firmar los documentos que se conocieron como Capitulaciones, que dejaba satisfechos a unos y otros. Con la firma de estas Capitulaciones se desactivó la marcha y los sublevados volvieron a sus casas y parcelas. Las autoridades reales sólo necesitaban contener al pueblo, ganar un poco de tiempo para posteriormente avanzar sobre las cabezas visibles del movimiento y aplastar el primer movimiento de masas que tomó fuerza y que amenazó con seriedad el poder y la institucionalidad colonial. Sus líderes fueron apresados, ejecutados, descuartizados y sus miembros diseminados por los pueblos de la provincia del Socorro que se habían adherido a la revolución.

En Pore y el llano de Casanare la Revolución Comunera —como en Santander— se desactivó, pero quedó en el ambiente la capacidad de lucha y los deseos libertarios de los habitantes que más adelante serán la fortaleza de las tropas republicanas. Allí se abrió una compuerta a la libertad que no se cerró definitivamente, pues hombres valientes como Rosillo, Cadena y Salgar, intentaron de nuevo enfrentarse al poder colonial de Santa Fe sin éxito pero manteniendo vivo el precedente de anhelos libertarios.

#### 4. En Pore se gesta la libertad: Rosillo y Cadena dos mártires de la independencia

Pore, como capital del vasto territorio de la provincia de Casanare, era visto por los habitantes andinos como un poblado rebelde donde funcionaban las instituciones coloniales pero a la vez con facilidad eran desconocidas cuando ideas libertarias sonaban a sus oídos. La llama de la sublevación comunera se apagó, pero entre las cenizas quedaba el rescoldo que pronto volvería a encender la llama de la libertad definitiva para la nación.

Rosillo, Cadena y Salgar, tres hombres jóvenes, audaces y amantes de la libertad, decidieron marchar a Pore para desde allí entrar a confrontar a las autoridades coloniales de Santa Fe. Rosillo y Cadena fueron inmolados por la causa de la libertad, acontecimiento que pasa un tanto desapercibido en los anales de nuestra historia pero que sentó un precedente inmediato para que los habitantes de Pore abrieran con más valentía las puertas a la causa independentista y en Santa Fe se preocuparan por lo que podía acontecer en este poblado siempre rebelde y adepto a las ideas independentistas. La sangre derramada por Rosillo y Cadena en Pore fertilizó la tierra llanera para que desde sus entrañas brotara la fuerza imparable de la libertad del país.

Rosillo, Cadena y Salgar, fueron hombres jóvenes que se mantuvieron en continuo contacto con hombres ilustres que promocionaron con entusiasmo la causa de la independencia y la conformación de una nueva república.

Los acontecimientos que se sucedían en el tiempo pre-independentista llevaron a estos insignes jóvenes a tomar decisiones valientes y dedicarse de lleno a la causa. Algunas de sus propuestas y propósitos iniciales era darle la libertad a los esclavos que trabajaban en los trapiches de la Mesa como gesto de sus ideales libertarios. Otra era tomar armas y entregárselas a los hombres de las provincias para la lucha contra el gobierno colonial. A este último propósito se dedicaron sin mayores éxitos. Hombres y armas eran movidos con frecuencia por parte de las autoridades coloniales para aplacar los levantamientos que se sucedían con frecuencia en distintos lugares de la Nueva Granada. En uno de esos movimientos de soldados y armas que se desplazaban de Santa Fe a Quito para controlar un conato de levantamiento, aparece José María Rosillo y Carlos Salgar, en compañía de otros hombres, que al enterarse del envío de armas y hombres les tienden una emboscada, el 10 de noviembre de 1809. Deciden efectuar el asalto en el sitio El Portillo a la salida de Santa Fe, pero sus cálculos y movimientos fracasan y muchos de ellos fueron capturados y puestos en prisión.

Rosillo y Salgar deciden moverse hacia el oriente del territorio colombiano, dado que las condiciones en Santa Fe no eran las más apropiadas para la causa de la independencia. Pore fue el lugar escogido por estos soñadores de la libertad para organizar desde allí la lucha independentista. En el camino se une el joven José Vicente Cadena; dos posibles elementos estratégicos los movieron para escoger a Pore como escenario de su accionar: los antecedentes de la lucha de la sublevación comunera y las armas que poseía el gobernador Remigio María Bobadilla quien tenía su sede allí, además suponían que en la región existía un buen número de armas, debido a que los misioneros las utilizaban con frecuencia para defenderse de los indios o para someterlos.

Rosillo, Salgar y Cadena entran a Casanare y su primera acción es ir tras las armas del corregidor de Macuco. No encontrándolo en el pueblo se dirigen a Guanapalo y allí lo despojan de ellas. En este pueblo sintieron el respaldo de la población y es el mismo cura José Antonio Jaramillo quien le entrega armas, provisiones y caballos para su transporte. Este acontecimiento se dispersó como el viento por la inmensidad de la llanura y puso en alerta a la mayoría de sus habitantes que sentía de nuevo los vientos de la libertad. El cura de Trinidad Fray Pedro Cuervo se vinculó a la causa apoyándoles con armas, provisiones, caballos y dinero.

Animados por la acogida y apoyo brindado por los habitantes de Macuco, Guanapalo, Trinidad y Santa Rosalía –de donde les habían enviado dos rústicos cañones y munición– deciden marchar hacia Pore, su objetivo principal. El 15 de febrero de 1809 llegaron a Pore, el gobernador Remigio María Bobadilla se había trasladado a Morcote, hecho que les obligó a entrar en contacto con las autoridades del Cabildo y el Resguardo para conocer sus propósitos y persuadirlos a vincularse a la causa de la libertad, pero la estrategia no fue la más adecuada ya que desde aquí se organizaría la persecución contra ellos.

De Pore partieron hacia Nunchía donde encontraron respaldo en el alcalde Pedro Pinzón, un hombre que había respaldado el Movimiento Comunero en Casanare, quien se vinculó a la causa y marchó con ellos a Morcote.

En Morcote fueron sorprendidos por un grupo de hombres que habían salido de Pore en su persecución por orden de las autoridades de Pore y Chire, Rosillo y Salgar lograron evadir el cerco, Cadena fue capturado y conducido a Pore. Posteriormente Rosillo fue ubicado en el Hato Tocaría, apresado y llevado a Pore, Salgar fue capturado en Tunja y conducido a Santa Fe, en la revuelta del 20 de julio fue liberado y se enroló en la lucha independentista, en las montañas del Huila murió en el año 1816.

Conocedor de los acontecimientos de Casanare, Juan Sámano organizó una tropa y marchó hacia Pore para controlar los brotes de rebeldía que estos jóvenes patriotas habían sembrado en el pueblo llanero. Al regresar, envía tropa al mando de Francisco Surga para que mantenga el control de Pore y su entorno con la orden expresa de castigar a quien intente sublevarse.

Rosillo y Cadena, presos en Pore, son sentenciados a muerte por orden del alcalde provincial de Tunja Pedro Nieto quien había sido delegado por la Real Audiencia para adelantar el juicio, como era de esperar el juicio fue rápido y corto, los declaró enemigos públicos y ordenó su ejecución, un apartado de la sentencia dice:

“Señor gobernador: por el motivo de delito de bullicio, y conmoción ejecutado en esta provincia por don José María Rosillo y don Vicente Cadena, pues Usía declarados por enemigos públicos del Estado y de la Patria, condénalos a que mueran en la horca, remitiendo las cabezas y causas al excelentísimo señor Virrey, con costo a la aplicación del fisco de los bienes que resulten pertenecientes a ellos...”

Pore, 22 de abril de 1810.

Pedro Nieto (tomado del “Boletín de Historia y Antigüedades”, volumen 17 No. 201).

El 30 de abril de 1810 fueron ejecutados. La sentencia ordenaba la horca pero fueron fusilados por los hombres de Francisco Surga, al no encontrarse verdugo que los pasara por la horca. Después fueron cortadas sus cabezas y entregadas a Dionisio Chacón y Miguel Camacho para que las llevaran a Santa Fe y fueran entregadas a las autoridades virreinales. Ya en Santa Fe estas cabezas fueron objeto de polémicas y de opiniones encontradas entre las autoridades, unos proponían ponerlas en escarpas para escarmiento de la gente que tenía ideas independentistas e infundir terror, y otros que se enterraran, esta última posición fue acogida y las cabezas fueron enterradas en una cárcel que hasta el día de hoy es desconocida.

El juicio que contra estos dos jóvenes independentistas se llevó a cabo en Pore mereció la atención de Camilo Torres, quien se pronunció en contra del mismo, dejando plasmado para la historia su concepto sobre lo injusto y violatorio de la ley:

“Nosotros no nos quejamos de que se castiguen los crímenes, sino que se profanen las leyes.

Preguntamos ahora: ¿las leyes no piden tres votos de toda conformidad para la imposición de la última de las penas? (...) ¿no se oye al reo? ¿no se le da un defensor, no se exige la uniformidad y conveniencia de muchos votos para dar muerte a un delincuente?

Y en Pore un solo letrado pronuncia, y sin oír, sin necesidad de consultar al Tribunal, sentencia y quita la vida a dos muchachos ¿hay leyes? Ya aquí no había sino caprichos” (En *Historia Extensa de Colombia*, Tomo 4).

Así se apagó una luz de libertad nacida en Pore.

#### 5. Pore: Cuna de la libertad e independencia de Colombia

Pore, como punto estratégico en la región, fue el poblado que hospedó a los ejércitos patriotas. Allí muchos hombres llaneros se casaron con la causa libertaria y engrosaron las tropas que lideraban Bolívar y Santander, Pore se convirtió en su casa y fortín, de donde partieron constantemente los patriotas a propinarles los más duros golpes a las tropas realistas que diezmaron su capacidad militar y su moral, para definitivamente derrotarlos en las históricas batallas del Pantano de Vargas y Puente de Boyacá.

Pore, al convertirse en el centro de operaciones de los ejércitos patriotas, fue azotado con vehemencia por el pacificador Pablo Morillo,

quien arremetió con crueldad la reconquista del territorio, sin embargo esto no amilanó el ánimo, ni la moral de los valientes llaneros, quienes supieron sacar ventaja a las condiciones geográficas de la región, y a pesar de algunos traspiés siempre desbalancearon la lucha a su favor, tanta era la astucia y valentía de los llaneros que el mismo Pablo Morillo le escribe al Rey en los siguientes términos: “14 cargas consecutivas sobre mis cansados batallones, me hicieron ver que aquellos hombres no eran una gavilla de cobardes poco numerosa como me habían informado, sino tropas organizadas que podían competir con las mejores de su majestad el Rey”.

Las tropas republicanas en la Nueva Granada sentían el peso de la acción militar del pacificador y la mayoría de las provincias habían sido aplastadas, Casanare se convertía en último reducto de las provincias en caer en manos de Morillo, hacia allí se marcha la tropa de Santander diezmada tras la derrota en Socorro: 56 infantes, 156 hombres de caballería hacen su arribo el 23 de junio de 1816 a Pore.

En Pore confluyen varios reductos de tropa de distintos jefes republicanos que encontraron allí las condiciones para recuperarse y reorganizar la lucha. Los hombres de Urdaneta Arbeláez, al mando de José Sebastián Soler y el mismo Urdaneta procedente de Chita, se unen con las tropas republicanas al mando del coronel Miguel Valdés, el mayor Pedro León Torres y el capitán José Antonio Páez. La decisión que toman los comandantes es organizar el ejército Granadino de Oriente, que se dividiría en tres columnas: una al mando de Santander y Serviez, otra al mando de Juan Nepomuceno Moreno y la restante al mando de Juan Valdés, reforzados por cuerpos militares rápidos de contención y ataques sorpresivos al enemigo al mando de dos insignes casanareños: Ramón Nonato Pérez y Juan Galea. Esta organización militar del ejército patriota hizo que Santa Fe reaccionara y enviara contingentes militares para acabar de una vez por todas con los “facinerosos casanareños” como se les llamó por su fiereza para el combate. La lucha se intensificó y la presión militar de las tropas realistas fue tan intensa que el mismo Urdaneta desesperado propuso sacar a la población de Casanare con sus riquezas y ganados al otro lado del río Meta, para volver a reorganizar y volver al combate con mayores posibilidades de triunfo.

Numerosos combates se sucedían en los alrededores de Pore, entre los que se destaca el llevado a Cabo cerca al Guachíría, donde el 29 de enero de 1816 el realista Antonio Villavicencio enfrentó a las tropas de Santander y Serviez, que diezmadas y casi derrotadas son reforzadas por las de Urdaneta, hecho que obligó a los realistas a retroceder a Pore. Convertido en fortín militar español, Urdaneta decide asaltar a Pore y con 60 jinetes logró dominarlos. Pronto llegó el realista Latorre con un número considerable de tropa y puso en huida a Urdaneta, quien se retiró hacia Guasdalito y Juan Nepomuceno Moreno tuvo que internarse a la sabana casanareña, tras sus hombres fueron los realistas a Guanapalo y Trinidad, donde lograron capturar algunos de sus hombres y ajusticiarlos.

El pacificador Pablo Morillo entendía que su tarea no terminaría hasta que los llaneros casanareños no fueran derrotados definitivamente, valiéndose de sus relativos triunfos militares en la provincia, en una proclama que hace el 22 de octubre de 1816 en Santa Fe invita a los casanareños a someterse al Rey o de lo contrario a sentir el peso de las armas: “Los soldados del Rey observaran como siempre la mayor disciplina y cuanto reciban lo pagarán sobre su marcha: Los pocos malvados que sufrirán la suerte de los Olmedillas, Salinas, Palacios y Linares y otra turba de la misma especie. Vosotros habitantes pacíficos, cuidad vuestros ganados y labor; perpetuad esa felicidad que gozáis entre vuestras mujeres e hijos; no os dejéis seducir; el poder del Rey es inmenso; yo atenderé a vuestras necesidades oyéndoos, pero guardaos de cometer el menor atentado contra las armas del soberano, pues el que lo intente será exterminado en el acto”.

La estrategia para dominar a los llaneros se hacía desde lo ideológico y militar, y en lo militar el terror era su principal arma, fusilamientos y masacres fueron acciones realistas que cada vez enardecían a los llaneros, quienes más que sentirse derrotados sentían la necesidad de tomar venganza y expulsar a los invasores de su territorio, son recordados en la historia patria los fusilamientos que hiciera el realista Matías Escuté, en la plaza de Pore, de ilustres patriotas como Frutos Joaquín

Gutiérrez de Caviedes, Francisco Escalona, Juan Salias, Joaquín Zerda, Justa Estepa y Luis Báez.

La arremetida realista duplicó la fortaleza de las tropas realistas que se enfrentaron con valentía en distintos puntos de la geografía casanareña hasta volver a retomar a Pore militarmente. Son renombradas las batallas que se sucedieron en 1817 en Casanare, entre ellas: la de Tocaría, allí Miguel Espejo derrota al realista Miguel Latorre; la de TAME donde Juan Galea derrota a Antonio Plá, el mismo Juan Galea derrota a Manuel Jiménez y se toma a Chire y el asalto definitivo a Pore llevado a cabo por el mismo Galea, quien posesionado en Chire marcha a Pore donde está concentrado el poder militar realista. Galea disfraza parte de su tropa con los uniformes de los realistas caídos en Chire y marcha a Pore simulando que son las tropas de Jiménez, entra con toque de clarín, el ejército realista desprevenidamente sale a su encuentro cayendo en la celada para ser derrotados prontamente. Pore, capital de Casanare, había caído y desde ese mismo momento se convertiría en la cuna de la libertad de Colombia pues allí se reacomodarían los ejércitos patriotas para dar el golpe final.

#### 6. Pore: Capital de la Nueva Granada

Retomada Pore y el ejército realista puesto en desbandada, las tropas patriotas se reagrupan al mando de Santander. Pore, por ser el epicentro de los acontecimientos y del accionar militar de los criollos, conserva su categoría de capital de la provincia de Casanare que es declarada por Santander como la primera provincia libre e independiente de la Nueva Granada. En seguida Santander toma otra decisión de carácter político, proclama a Pore como capital de la Nueva Granada y de las demás provincias granadinas mientras no se independicen. El decreto dice:

“En la ciudad de Pore, a dieciocho días del mes de diciembre de 1818 reunidos en congreso provincial los representantes del Estado libre de Casanare con arreglo a la nueva constitución de Granada, para acordar a lo que mejor convenga a la salud de la patria en las desgraciadas circunstancias de hallarse los demás Estados de la unión de los oprimidos por los amos españoles, cuya dominación injusta, violenta y arbitraria se ha comprometido del modo más solemne a repeler... y discutirán a presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo lo que se expresa en los artículos siguientes:

“Artículo 1°. Declárese que siendo el Estado de Casanare el único de la Unión que se encuentra enteramente libre, tiene en virtud de los principios federales un derecho incontestable para representar no sólo toda la federación mientras que libertándose otro y otros estados no entren a participar de la representación nacional.

“Artículo 2°. Consiguiente a esta declaración tan justa y tan legal al Estado de Casanare se halla constitucionalmente autorizado para tratar los negocios políticos y militares con toda la plenitud del poder y autoridad que todos los estados de la unión han depositado en el congreso Federal.

“Artículo 3°. En virtud de estas facultades el Estado de Casanare instituye un gobierno provisorio que dirigirá los negocios públicos de la federación hasta que hallándose libres las dos terceras partes de los estados de la Nueva Granada se establezca el Congreso.

“Artículo 4°. Este gobierno se compondrá de una junta en quien residirán todas las facultades del congreso y de un presidente de la Nueva Granada que ejercerá el poder ejecutivo.

“Artículo 5°. La Junta de Gobierno se compondrá por ahora de cinco miembros de diversos Estados, a cuya elección se procederá inmediatamente. A esta junta se agregarán dos individuos por cada Estado que se liberte.

“Artículo 6°. La elección del presidente se hará luego que haya tres Estados libres. Entonces, entretanto ejercerá sus funciones el Gobernador de Casanare

“Artículo 7°. El Primer cuidado del gobierno provisorio de la Nueva Granada será el de levantar y disciplinar tropas y proveerlas de armas, municiones y vestuario a cuya efecto empleará todos los fondos y recursos del Estado de Casanare y de las que sucesivamente se fueren libertando.

“Artículo 8°. Solicitará permiso de nuestro ilustre aliado el Jefe Supremo de la República de Venezuela para la libre introducción de todo género de efectos militares por el Orinoco, y para el establecimiento de un cónsul o agente de comercio en la ciudad de Santo Tomás de la Angostura, a fin de facilitar estas operaciones.

“Artículo 9º. Renovará las credenciales de los agentes diplomáticos nombrados por el congreso para varias negociaciones políticas y nombrará otras que crea necesarias especialmente cerca de S. E., el Jefe supremo de Venezuela a quien reconocerá por Capitán General de nuestros ejércitos como nombrado que fue por el congreso.

“Artículo 10. Confirmará los ascensos que el expresado Capitán General Simón Bolívar ha concedido a los oficiales del ejército de Casanare.

“Artículo 11. Renovará y estrechará la alianza entre la Nueva Granada y la república de Venezuela, solicitando su cooperación para el restablecimiento de nuestra libertad y celebrando todos los pactos y convenios que estime convenientes, hasta que congregado el Congreso acuerde oír ambas partes si deben reunirse en un solo Estado y qué gobierno deben adoptar.

“Artículo 12. Luego que el gobierno provisorio se halle instalado, lo comunicará oficialmente por medio de un enviado extraordinario a S. E., el Jefe Supremo de Venezuela.

“Artículo 13. Copias de este decreto se circularán a todo los pueblos de la Federación con quienes se pueda tener comunicación excitándolos a recobrar su libertad, y exhortando las tropas americanas que el enemigo ha forzado a militar bajo sus infames banderas, a que se reúnan bajo las de la patria y sostengan su honor y su independencia.

“Artículo 14. Publíquese por bando en todo los pueblos del Estado y comuníquese oficialmente a las autoridades civiles y militares, ordenándoles cooperen toda su ejecución.”

El decreto pone de manifiesto la realidad que vivía Pore y la provincia de Casanare, allí estaba la fortaleza y el capital político de los patriotas, las condiciones militares se optimizaban y las cosas se dirigían al asalto final.

El 14 de mayo de 1819 Simón Bolívar parte de Caño-Hondo (Venezuela) con una tropa de aproximadamente 1.200 hombres con destino a Pore. Allí se reuniría con Santander para organizar y preparar la avanzada hacia Santa Fe. Una serie de circunstancias en el trayecto — incluidas las climatológicas — hicieron que Bolívar apareciera en Pore el 22 de junio de 1819 con la mitad de sus hombres. Organizada la estrategia y reacomodada la tropa partieron de Pore con aproximadamente 2.500 hombres por el camino real de Tocaría, Nunchía, Morcote, Paya, Pisba hasta llegar al lugar de las batallas definitivas del Pantano de Vargas y Puente de Boyacá. Sufriendo el rigor del clima y lo agreste de la cordillera estos valiente llaneros sacaron fuerzas necesarias para enfrentar a los realistas y derrotarlos definitivamente. El yugo español dio paso a la libertad e independencia de la Nueva Granada y la fundación de un nuevo Estado libre y soberano que es el que actualmente vivimos.

#### B. RESPALDO LEGAL

En la Constitución Nacional se ha definido la cultura como principio constitucional y como derecho de los colombianos. La Ley General de Cultura, de forma apropiada definió la cultura en sentido amplio y dejó claro que es una obligación del Estado de promover y difundir el patrimonio cultural de la nación y estimular los procesos y proyectos que vayan en dirección de enriquecer nuestra variada diversidad cultural, que nos permite afirmar que nuestro propósito de elevar a categoría de patrimonio cultural al municipio de Pore está dentro de los lineamientos de la política del Estado colombiano. La Ley en sus artículos 1º y 4º. Es contundente:

“Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.

La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas”.

“El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico,

arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”.

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”.

El respaldo de la ley al propósito de este proyecto de la comunidad del municipio de Pore, nos permite decir que está ajustado a la misma y que llena los requisitos que exige.

#### C. PORE UNICO PATRIMONIO CULTURAL E HISTORICO EN LOS LLANOS DE CASANARE QUE MUERE EN EL OLVIDO

Dada las condiciones en las que se encuentra el municipio los habitantes ven con preocupación y tristeza, el lamentable estado en que se encuentra lo único que es testigo fiel de su pasado histórico y patriótico: Pore y sus vestigios, que en últimas los define como los aguerridos luchadores por la libertad de la Patria.

El derecho de tener un sitio en la historial colonial de la Nueva Granada y en la historia republicana de Colombia lo tienen más que merecido y de paso lo ocupan por fuerza de los acontecimientos, a pesar de que muy pocas investigaciones de largo aliento se hayan realizado y que están en mora de realizarse.

Hoy Pore reclama un derecho el cual la ley puede concederle en aras a su riqueza histórica y cultural que el paso del tiempo, el olvido y la marginación no han podido acabar, como lo es declararlo Patrimonio Cultural de la Nación. Sus habitantes actuales se verán inmensamente retribuidos por el Estado ante los grandes sacrificios que hicieron sus generaciones pasadas por el bien de las instituciones y la libertad de Colombia.

Pore a pesar de ser desconocido para la mayor parte de los habitantes del país, guarda una gran riqueza histórica y cultural que es admirada por quienes por primera vez le visitan, allí el propio y el visitante se encuentran de sorpresa con un municipio que en su paisaje urbano guarda unas inmensas construcciones de cal y canto de la época colonial, derruidas por la lluvia, el sol y el viento, en que a primera vista no dicen nada pero en la medida que se pregunta y se interroga sobre las mismas empieza a brotar la riqueza histórica contenida, que hace sentir a quien escucha parte de esta gran nación que en todos sus puntos cardinales tiene elementos integradores que crean sentido de pertenencia nacional. Su plaza o parque principal es el lugar que crea más pertenencia y nacionalismo al colombiano que lo visita, allí se encuentra con el monumento a los valientes lanceros llaneros, al igual que las construcciones coloniales, deteriorado, pero que es orgullo de todos los nacidos y no nacidos en Pore, que al sentirse parte de esta gran plaza sienten, viven e imaginan las grandes concentraciones de tropas realistas que en muchas ocasiones permanecían estacionadas en este mismo lugar o también las escenas de dolor, tragedia, fusilamientos e ignominia, a que fueron sometidos valientes patriotas que entregaron su vida por la libertad de Colombia.

Pore como centro histórico y cultural actualmente, contribuye a crear conciencia nacionalista, a educar en los más altos valores de la libertad, la lealtad y la justicia, a proyectar la región a nivel nacional e internacional promoviendo el turismo basado en la riqueza que encierra sus vestigios arquitectónicos, a incentivar y promocionar la cultura regional llanera como riqueza de los colombianos y por último a sentir nuestra patria como nuestra propia casa, pues aquí se forjó nuestra libertad y nuestra nación con el empuje, sacrificio y valor de los poreños y llaneros en general. A esto contribuye Pore, en las actuales condiciones de olvido y de atraso en que se encuentra, que amerita el apoyo nacional para reconstruirlo y rescatarlo como la ciudad colonial, la villa histórica, como el escenario patriota y libertario por excelencia, como la cuna de la libertad de los colombianos.

Se ha expuesto una serie de motivos históricos de gran valor para la nación, que muchos pueblos de Colombia envidiarían, ellos son el soporte que hacen de Pore el municipio clave de la guerra de independencia donde se escribieron páginas de la historia de Colombia que aún hace escudriñarla para enriquecer la ya conocida.

D. ACCIONES A SEGUIR AL SER DECLARADO PORE  
PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION

1. Hacer un estudio histórico que de cuenta de los vestigios que existen en el entorno a su plaza o parque, para posteriormente hacer su recuperación con profesionales de la arquitectura.

2. Construir una sede que aglutine toda la actividad cultural que realice el municipio de Pore, se denominaría PALACIO DE LA CULTURA Y LAS BELLAS ARTES, tendría: biblioteca, sala de informática, casa de la cultura, museo y archivo histórico municipal.

3. Construir un teatro-centro de convenciones para celebración de eventos de carácter departamental, regional, nacional e internacional.

4. Recuperar las fachadas de las casas que aún conservan elementos propios de tiempos coloniales y republicanos.

5. Adecuar sus calles y el espacio público como elementos de atracción a nuevos visitantes y turistas.

6. Dotar los establecimientos educativos con escenarios deportivos y culturales.

7. Adquirir los elementos necesarios para poner en funcionamiento y al servicio del público el Palacio de la Cultura y las Bellas Artes.

8. Financiar anualmente las fiestas de la Libertad que tradicionalmente se llevan a cabo el 7 de agosto como un homenaje a los valientes llaneros de la Batalla de Boyacá y a la independencia de Colombia.

9. Apropiar recursos para la capacitación de los cultores poreños.

10. Entregar al municipio mínimo 5 becas anuales para profesionalizar a jóvenes que tengan interés en las áreas de la cultura, la investigación social y las ciencias humanas.

De los honorables Representantes,

*Efrén Antonio Hernández Díaz,*  
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo de 2004 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 218 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Efrén Antonio Hernández*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 219 DE 2004 CAMARA**

*por la cual se desarrolla la participación, consulta  
y concertación de los grupos étnicos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Participación efectiva de los grupos étnicos.* En todos los espacios de representación y concertación de las ramas y órganos del poder público en que se definan políticas y acciones que afecten o interesen a los grupos étnicos, habrá presencia decisoria en un porcentaje mínimo del 51% de los representantes de las etnias afectadas e interesadas, a fin de garantizar la protección y reconocimiento de la diversidad étnico-cultural.

Para todos los casos previstos en esta ley, serán las Autoridades tradicionales y Organizaciones Nacionales Indígenas y/o las Consultivas (Organizaciones de base) y Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, los representantes de los grupos étnicos con quienes consultará y concertará el Gobierno.

Parágrafo. En las ramas y órganos del poder público, a nivel nacional, departamental, regional, distrital y municipal que hayan constituido espacios de participación, consulta y concertación de políticas y acciones relacionadas con los grupos étnicos, la autoridad competente los debe revisar y atemperar a lo dispuesto en esta ley, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la misma.

Artículo 2°. *Vigilancia y cumplimiento.* El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo son responsables de velar por el estricto cumplimiento de la presente ley.

Parágrafo. El incumplimiento de lo ordenado en esta ley constituye causal de mala conducta, que será sancionada de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

De los honorables Representantes,

*Taita Lorenzo Almendra Velasco,*  
Representante a la Cámara.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Inspira este proyecto de ley, la necesidad de reglamentar la adecuada participación de los grupos étnicos en los órganos de consulta y concertación de las ramas del poder público, que a pesar de su origen constitucional y legal no han sido desarrollados equitativamente por el legislador o la autoridad competente y además, en atención al reconocimiento de la pluriétnicidad y diversidad cultural de la población colombiana que consagra el artículo 7° de la Constitución Política.

La participación requerida por los ciudadanos de los grupos étnicos, en cuanto a toma de decisiones, está íntimamente ligada con lo que se refiere a los escenarios de consulta y concertación que deben estar conformados en un 51% por personas provenientes de los grupos étnicos afectados e interesados, para de esta manera rescatar el derecho de comunidades negras e indígenas a participar efectivamente en la toma de decisiones del más alto nivel, sin tener que continuar eternamente sometidos a la intermediación de funcionarios que no provienen de los pueblos indígenas ni afrodescendientes, pero que toman las decisiones que a estos les afectan, muchas veces sin suficiente conocimiento de causa.

El Estado tiene, entre otros fines, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (artículo 2° C. N.); el de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural (artículo 7° C. N.); el de aplicar una igualdad no formal, sino real y efectiva (artículo 13 C. N.). También tiene compromisos de orden internacional a través de Convenios como el 169 de la OIT aprobado en nuestro país mediante Ley 21 de 1991 que en su artículo 6° consagra la obligación estatal de consultar a los grupos étnicos en las decisiones que les afecte o interese.

El interés de la Asamblea Constituyente y su preocupación principal fue hacer que la igualdad no fuera simplemente formal, por ello se consideró en las discusiones que un fin esencial del Estado es el de promover las condiciones de igualdad real y efectiva; las actas de la Asamblea rescatan la finalidad del constituyente en ese sentido y el texto constitucional es su reflejo.

El artículo 13 constitucional, consagra expresamente la igualdad como derecho fundamental y consta de seis elementos:

1. Un principio general “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades”, que contempla tres conceptos complementarios: La igualdad ante la ley, la protección igual por las autoridades y la igualdad de trato; el primero puramente formal, pero al exigir de las autoridades igual protección y trato va más lejos de la igualdad ante la ley, hay un juicio de valor y exige un criterio para determinar si son razonables y ello varía de acuerdo a valores y grupos sociales en juego.

2. “La prohibición de la discriminación”, esto es que se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a una determinada persona o grupo de personas por prejuicios sociales y culturales, como el sexo, el color, su origen, sus opiniones políticas o filosóficas, lengua, religión, si se infringe deberá ser declarada inconstitucional la norma que lo haga.

3. “El deber del Estado de promover condiciones para lograr la igualdad real y efectiva” el Estado no solo debe abstenerse de discriminar sino que implica una obligación de hacer: promover la igualdad real y efectiva.

4. “Adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”, busca un tratamiento especial que tienda a remediar la situación desventajosa en el que se encuentre una persona o un grupo de personas, promueve el surgimiento de nuevos valores que impidan que en el futuro se los siga discriminando.

5. “Una especial protección a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” es una reafirmación de la obligatoriedad de acción afirmativa, es una regla para darle base a las medidas especiales a favor de niños, ancianos, incapacitados y también de las personas afectadas por la pobreza.

6. “La sanción de abusos y maltratos que se comentan contra personas en circunstancias de debilidad” que serán determinadas por el legislador para proteger a las personas.

El constituyente formuló para nuestro país no un simple catálogo de buenas intenciones, exigió su aplicación práctica, esto sin duda es un progreso, la mayor preocupación del constituyente fue tratar de equilibrar las relaciones de poder interpretar las necesidades de los sectores sociales marginados, promover la justicia social base del Estado Social de Derecho.

El Consejo de Estado manifestó en concepto de mayo trece (13) de mil novecientos noventa y seis (1996) que dio a la consulta para revisión del proyecto que reglamentó el artículo 40 de la Ley 70 de 1993, con ponencia del Consejero: Doctor Javier Henao Hidrón, que se debe buscar la creación de condiciones equitativas y preferentes que permitan a los grupos étnicos y marginales avanzar en su desarrollo, en un marco en que se tengan en cuenta las diferencias naturales o sociales como factores relevantes para determinar el trato a que tienen derecho dichos grupos.

“...La Constitución (artículo 13) no solamente admite la aplicación del principio de igualdad de oportunidades sino, también la adopción de un trato preferente, pues sin este, aquel podría verse desvirtuado en la realidad”.

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Significa ello que el derecho a la igualdad, reconocido en el artículo 13 constitucional, no puede seguir siendo un mero postulado abstracto, sino que debe estar impregnado de contenido real y efectivo, única manera de elevar la condición humana de los grupos discriminados o marginados”.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia T-288 de 1995, expresó:

“La igualdad de oportunidades y el trato más favorable (C. P. artículo 13), son derechos fundamentales, de aplicación inmediata (C. P. artículo 85), reconocidos a los grupos discriminados o marginados y a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta (...) El derecho a la igualdad de oportunidades trasciende la concepción formal de la igualdad ante la ley. Tiene en cuenta las diferencias naturales o sociales como factores relevantes para determinar el trato a que tienen derecho determinadas personas o grupos. (...) La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se “equipara” a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizar el pleno goce de sus derechos”.

La misma Corte en Sentencia T-422 de 1996 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, abordó lo que podrá denominarse criterios sutilmente racistas, para poner sobre el tapete la constitucionalidad de la diferenciación positiva a favor de los grupos étnicos que indudablemente soportan el presente proyecto de ley.

“No obstante que en relación con la población negra, la Constitución contemple una ley de igualdad promocional específica, esto no quiere decir que el resto de la población de ese origen no pueda ser objeto de medidas de protección general que puedan adoptar la forma de acciones afirmativas fundamentadas directamente en el artículo 13 de la C. P. (...). En realidad, en este caso, la diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de marginación social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural”.

“Solo en estos términos resulta admisible una ley que tome en consideración el factor racial, pues, como se sabe, la raza no puede generalmente dar pie a un tratamiento distinto en la ley. Pero, como ocurre con grupos sociales que han sufrido persecuciones y tratamientos injustos en el pasado que explican su postración actual, el tratamiento legal especial enderezado a crear nuevas condiciones de vida, tiende a instaurar la equidad social y consolidar la paz interna y, por lo mismo, adquiere legitimidad constitucional”.

“... de ahí que la función de la norma sea la de suprimir barreras que se opongan a la igualdad material y enfrentar las causas que la generan, sin eliminar, desde luego, los rasgos culturales típicos de una determinada comunidad”.

“Las mayores oportunidades de participación en los procesos sociales que se brindan a grupos antes marginados, constituyen medios a través de los cuales se busca reducir el déficit de poder efectivo que ostentan en la sociedad global, (...). En este orden de ideas, la exclusión de la comunidad negra era un síntoma de segregación insostenible a la luz de la Constitución, que vulneraba tanto la igualdad como el interés general”.

“... si la ley utiliza el criterio racial que, en principio está proscrito en la Constitución, lo hace con el único propósito de introducir una diferenciación positiva que, a juicio de la Corte, es admisible. La participación de una población, tradicionalmente marginada del poder decisorio real, en el sistema de gobierno (...) es definitiva para lograr la cabal integración de la sociedad y el respeto y perpetuación de su valioso aporte cultural. (...) que representantes de la población negra tomen asiento en la juntas distritales de educación, junto a los representantes de otros grupos y sectores de la sociedad y del Estado”.

“...en ocasiones, sin embargo, la discriminación aplicada a un grupo se expresa a través de la invisibilidad que los miembros de este adquieren para el grupo dominante y que explica que se puedan negar hechos que son públicos y notorios...”.

No se trata de fomentar el racismo. Por el contrario, la participación negra en el indicado organismo estimula la integración social y el pluralismo cultural (...). La omisión de la administración local frustró la plena operancia de una medida legislativa de diferenciación positiva y, por consiguiente, incurrió en una clara y flagrante violación del artículo 13 de la C. P.

En el orden legal, se argumenta que el artículo 47 de la Ley 70 de 1993 determina al Estado a adoptar medidas que garanticen a las comunidades negras su desarrollo económico y social acorde con su cultura.

La Corte Constitucional, en sentencia de mayo 18 de 1995, en ejercicio del control automático de constitucionalidad del Protocolo Adicional II, trajo a nuestro sistema jurídico la figura del Bloque de Constitucionalidad, como criterio de interpretación, en criterio de la Corte, a partir de ese pronunciamiento las normas del DIH deben entenderse como normas de rango constitucional, cuyo respeto se impone a la ley.

“En consecuencia en la actualidad, las normas convencionales, consuetudinarias, así como los principios generales del DIH tienen rango constitucional en Colombia, independientemente de que diverjan en cuanto a su forma de incorporación o recepción a nuestro ordenamiento jurídico (autonómico o solemne) .

Por tratarse de disposiciones de rango constitucional, las normas del DIH están llamadas a cumplir la trascendental misión de limitar y orientar el ejercicio de las competencias de todas las autoridades públicas del Estado”.<sup>1</sup>

Es decir en el caso particular que nos ocupa no solo está obligado a expedir normas que prohíban la discriminación de los grupos étnicos y las negritudes (límite negativo), sino que es necesario que legisle en pro de sus derechos, brindándoles reales condiciones de participación democrática.

En ese orden de ideas, presentamos una relación de normas de orden internacional que luego han sido aprobados por leyes de la República de Colombia, que de acuerdo con la jurisprudencia, se asimilan a un valor y obligación de carácter constitucional y que por tanto, prevalecen sobre el derecho interno, como se deduce del contenido de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, de mayo 13 de 1976:

“Las Convenciones Internacionales se celebran para ser cumplidas con estrictez y de buena fe. No es admisible sostener que la Constitución, después de ordenar que sean obligatorias, tolere que un acto posterior del Estado las desconozca”.

Más adelante agrega: “1. Ante todo, colígese de lo anteriormente sustentado, de los postulados y preceptos de derecho internacional y de

<sup>1</sup> Ibídem pie de página número 13, páginas 6 a 8.

derecho constitucional precedentemente transcritos y analizados, y de las decisiones jurisprudenciales ya comentadas, que la balanza se inclina hacia la preponderancia del Derecho Internacional General sobre el Derecho Internacional Bilateral y sobre el Derecho Interno...”

En el orden interno, también la propia Constitución Política valida la pertinencia de la propuesta de ley aquí analizada, como más adelante se ilustrará.

En la 76ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, realizada en Ginebra, se adoptó el 27 de junio de 1989 el **Convenio número 169** sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, que a su vez fue aprobado por Colombia mediante **Ley 21 de marzo 4 de 1991** y que en lo pertinente al tema que nos ocupa expresa: (En adelante, todo lo subrayado en las normas que se citan está fuera del texto original).

Artículo 2º, numeral 2, literal a) - Sobre la responsabilidad que el Gobierno debe asumir y las medidas que debe adoptar:

“Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”.

Artículo 6º, numeral 1, literal b) - Procedimientos que el gobierno debe observar para dar cumplimiento al Convenio:

“Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

Artículo 7º, numeral 1 - Acerca de la participación en diversos escenarios:

“...además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

Las Naciones Unidas en su Asamblea General realizada en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, adoptó por unanimidad los **Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo**, los cuales fueron aprobados por Colombia a través de la **Ley 74 de diciembre 26 de 1968**, y que también se pronunciaron en torno a la necesidad de dar participación en la administración pública:

Artículo 25, literal c) - Igualdad de derechos y oportunidades (Parte segunda: Derechos Civiles y Políticos):

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

“Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

La **Convención Americana sobre Derechos Humanos** celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica, corrobora las condiciones de acceso a las funciones públicas previstas en la Ley 22 de 1967:

Artículo 23 - Derechos Políticos:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

“a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

“c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, la **Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial** y Colombia la aprobó por medio de la **Ley 22 de enero 22 de 1981**, la cual al referirse al tema que aquí nos ocupa, expresó:

Artículo 2º, numeral 1, literal a) - Compromisos del Estado de no discriminar y promover el entendimiento entre todas las razas:

“Cada Estado Parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar porque todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación”.

Artículo 5º:

“En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2º de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen, nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

“c) Los derechos políticos, en particular (...) el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas”.

La normatividad transcrita, vigente en nuestro país y con origen en obligaciones internacionales adquiridas de estricto cumplimiento, señalan claramente la obligación del Estado de garantizar a los ciudadanos, sin discriminación alguna por causa su origen étnico u otra, el derecho y oportunidades de acceso a las funciones públicas, a la participación directa en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en todos los niveles decisorios, en condiciones de igualdad, no de igualitarismo.

La actual situación en los niveles decisorios para los grupos étnicos es sumamente desventajosa, pues en los espacios de consulta y concertación, por ejemplo, los que realmente toman las decisiones son los representantes de las instituciones oficiales que están en mayoría. Hay varios casos que pueden ilustrar esta situación, pero tomaremos unos puntuales para corroborar esta aseveración.

- Por Decreto 1397 de 1996, se creó la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, quedando conformado por once (11) miembros, de los cuales sólo dos (2) corresponden a los indígenas, es decir, el Estado va en un 81.9%, en tanto que los indígenas en un 18.1%.

- Por Decreto 1593 de 1997 se reglamentó el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta quedando integrado por 18 miembros, de los cuales, once (11) son de instituciones oficiales, tres (3) representan a los cabildos indígenas, uno (1) a los campesinos, tres (3) representando a ONG y gremios. Es decir, a los indígenas corresponde sólo el 16.6%, en tanto que el Gobierno copa el 61.1%.

- Por Ley 60 de 1994 se crea el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural, conformado por 27 miembros, de los cuales trece (13) son estatales (48.14%), seis (6) de gremios privados (22.22%), seis (6) campesinos (22.22%) y dos (2) indígenas (7.40%); ningún afrodescendiente. Los estatales y los privados (SAC-Fedegán) son casi siempre el mismo equipo, o sea que constituyen el 70.36%, frente al 29.62% de campesinos e indígenas.

- Mediante Ley 70 de 1993, artículo 43, se creó una Comisión Asesora para un proyecto de decreto que afectaba los intereses de los afrocolombianos y fue conformada por tres (3) Representantes a la Cámara, dos (2) Senadores, ambos escogidos por el Congreso y un (1) antropólogo. Como se ve, ningún afrodescendiente fue tenido en cuenta para un asunto de interés propio.

Lo anterior nos demuestra claramente que la presencia étnica sólo es formal y no decisoria, pues su composición desventajosa no garantiza que sus propuestas tengan éxito, sino que se impone siempre el criterio gubernamental que aprovecha estos espacios para anunciar que son decisiones con participación de la población afectada e interesada, es decir, sólo son utilizados para “legitimar” decisiones que son agenciadas desde otros intereses.

No son pocas las instituciones que en los comités u organismos de concertación consideran que basta con la presencia de un solo representante indígena o de comunidades negras, pues lo consideran suficiente, cuando no excesivo, para maquillar sus decisiones previamente asumidas. Actitudes como estas, seguirán impidiendo el trato de igualdad que los grupos étnicos reclaman y se merecen.

Estos espacios son susceptibles de ser mejorados y fortalecidos para bien de la democracia y de los grupos étnicos por supuesto. Ejemplos de espacios que deben ser revisados y reconstruidos para su fortalecimiento, en los que la composición mayoritaria (51%) sea de integrantes de los grupos étnicos, son: Consejo Nacional de Política Indigenista, Comité Técnico Coordinador de la Educación Indígena Nacional, Comité Consultivo de Incora (hoy Incoder), Comité Superior de Adecuación de Tierras, Comité Nacional de Lingüística Aborigen, Comisión de Estudios para la formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras, Comité Nacional de Derechos Indígenas, Consejo Nacional de Cultura,

Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Comité Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el sector rural colombiano.

A la fecha y por falta de legislación puntual, no hay criterios ni parámetros legales que obliguen al Estado y faciliten a los ciudadanos de dichos grupos un tratamiento acorde con el reconocimiento y protección a que expresamente se refiere el artículo 7° de la Constitución Política, lo cual ha conducido a que personas ajenas al interés de los pueblos indígenas y comunidades negras, generalmente pertenecientes a las élites políticas bipartidistas tradicionales, sean las que tomen por ellos las decisiones y ejecuten acciones que afectan su vida cultural, social, política, económica y ecológica. Todavía impera la concepción colonial según la cual los indios y los negros sólo sirven para obedecer.

Obviamente, la solución a la problemática económica, social y ambiental que afrontan los grupos étnicos no reside en unos cuantos espacios de concertación dentro del rol estatal, porque eso sería sobredimensionar el papel de las instituciones (no siempre afectas a los grupos étnicos) por encima de los procesos sociales, políticos, culturales y de resistencia que desde sus diversas formas organizativas adelantan los pueblos y comunidades de los grupos étnicos y que en definitiva son los que han posibilitado avanzar en la defensa y conquista de derechos importantes, pero sí se debe impulsar, desarrollar y fortalecer la participación democrática cierta, tangible, que les permita a dichos grupos el empoderamiento de sus propios proyectos de vida con la ayuda o apoyo de herramientas institucionales desde las cuales puedan impulsar la concreción de sus objetivos, que al mismo tiempo favorecen el desarrollo del pueblo colombiano en su conjunto y que el Congreso está llamado a jugar un importante papel en dicho proceso.

De los honorables Representantes,

*Taita Lorenzo Almendra Velasco,*  
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo de 2004 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 219 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Lorenzo Almendra*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 2004 CAMARA

*por la cual se elimina el impuesto del 4 por mil a las remesas y giros que envían a sus familias los colombianos que trabajan en el exterior.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las remesas transferidas a través de las casas de cambio y establecimientos financieros pertenecientes a la Red Bancaria Nacional, y recibidas por sus beneficiarios finales, estarán exentos del impuesto a las transacciones financieras, siempre y cuando se trate de giros familiares.

Artículo 2°. Las casas de cambio y los establecimientos financieros pertenecientes a la Red Bancaria Nacional al momento de hacer entrega de las remesas al receptor final, verificarán si efectivamente se trata de giros familiares, para lo cual deberán establecer relaciones con los establecimientos financieros extranjeros que realizan las transferencias desde el exterior hacia Colombia.

Artículo 3°. Las casas de cambio y los establecimientos financieros pertenecientes a la Red Bancaria Nacional deberán entregar a la DIAN un registro detallado de todas las transferencias realizadas para que la entidad Estatal pueda realizar los controles necesarios. La periodicidad de los registros será determinada por la DIAN.

Artículo 4°. Cuando la DIAN compruebe que las transferencias no corresponden a giros familiares, podrá adelantar los trámites necesarios para cobrar el impuesto estipulado.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Carlos Moreno de Caro,*  
Senador de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Los inmigrantes latinoamericanos que viven en Estados Unidos y que envían dinero a sus familiares ascienden a 38 millones<sup>1</sup>. Se estima que esos recursos tienen más impacto sobre el bienestar de los latinoamericanos que aquellos suministrados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el mismo Banco Mundial (BM).

Diariamente esos inmigrantes latinos residentes en Estados Unidos envían a sus familias en promedio US\$1,8<sup>2</sup> equivalentes a US\$24.624.000.000 anuales cifra de gran importancia teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de la mayoría de países de la región. Esta cifra es significativa ya que es igual al monto total de las inversiones extranjeras en la región.

Un gran porcentaje de las familias más pobres de la mayoría de países latinoamericanos depende de las remesas. Por ejemplo, las recibidas en México, provenientes de Estados Unidos, durante los últimos cinco años se duplicaron y han mantenido un nivel alto de crecimiento, que se espera que en el 2003 se conviertan en la segunda fuente de ingresos en dólares del país, después de las exportaciones de petróleo y por delante del turismo extranjero y de la inversión privada directa.

Esos recursos ayudan a sostener a 2,5 millones de familias mexicanas y representan el 90% del total que destinan a alimentación, vivienda, transporte, salud y educación.<sup>3</sup>

Otro caso digno de mencionar es el de El Salvador país donde las remesas provenientes de Estados Unidos crecieron 125% en los últimos 10 años y ayudan a sostener a una de cada cinco familias. Según el Banco Central de El Salvador, equivalen al 64,7% del total de las exportaciones, el 37,3% de las importaciones y el 13,5% del Producto Interno Bruto (PIB).<sup>4</sup>

Lo mismo ocurre con otros países. Por ejemplo la economía de Nicaragua también descansa en los hombros de miles de inmigrantes que trabajan en Estados Unidos, donde las remesas representan el 30% del PIB. De igual forma ocurre en Haití (24,2% del PIB), Guayana (16,6%), Jamaica (12,2%) y Honduras (11,5%).<sup>5</sup>

Colombia no es ajena a ese fenómeno. “Desde 1999, los giros familiares han registrado tasas de crecimiento anuales superiores al 21 por ciento, al pasar de un nivel de 788 millones de dólares en 1998 a 2.374 millones en el 2002”.<sup>6</sup> Cerca de US 3.000 millones de dólares recibió el país en el 2003 por concepto de las remesas enviadas por los cuatro a cinco millones de los “cuatro a cinco millones” de colombinos radicados en otros países.<sup>7</sup>

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha indicado que el nivel de envíos del año pasado representa el 2,5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) y el 90 por ciento de la inversión extranjera en el país.<sup>8</sup>

Equivale también al 39 por ciento del servicio de la deuda exterior pública y se ha convertido en la segunda fuente de divisas para Colombia, después del petróleo.

Cada colombiano en el exterior envía a su país un promedio de 250 dólares por año, según la Cancillería que advierte del alto costo del envío de las remesas, que va del 5 al 15 por ciento, lo que afecta a las familias que las reciben.

En conclusión las remesas tienen como destino las comunidades más pobres de América Latina. Los dólares son destinados en un 70% a cubrir la demanda de alimentos y de subsistencia de millones de latinoamericanos.

Son tan importantes las remesas para los países mencionados anteriormente que los líderes de los 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), incluido el estadounidense George W. Bush pidieron en la cumbre de Monterrey del 12 y 13 de enero del año en curso, la reducción de los intereses que se cobran y que hoy llegan al 30% del monto.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> BBC Mundo.Com. Artículo “Remesas amortiguan pobreza. Agosto 8 de 2003.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> El Tiempo. Enero 12 de 1994. Página 1-11.

<sup>7</sup> El Tiempo.com.Economistas.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Mural.com. Ciudad de Méjico. Diciembre 21 de 2004.

“Es urgente que el costo de esas remesas bajen”, explicó Irene Klinger, responsable de la organización de las cumbres de la OEA. Un informe realizado por el Diálogo Interamericano en Washington señaló que los gobiernos latinoamericanos deben eliminar los obstáculos que dificultan la recepción de transferencias monetarias desde Estados Unidos y considerar las remesas como un asunto privado y no sujeto a impuestos”.<sup>10</sup>

“La cumbre de Monterrey debería aprovechar la coyuntura favorable en Estados Unidos para concretar la reducción de los costos de los envíos de remesas desde ese país y abaratar los de recepción de estos fondos en los países latinoamericanos”<sup>11</sup>, dijo el experto mexicano Mario Rodarte, director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

En lo concerniente a Colombia algo se ha hecho al respecto. El Congreso de la República mediante la Ley 863 de 2003 determinó que las remesas que los colombianos residentes en el exterior envían a sus familias quedarán exentas de un impuesto del 3%.

Sin embargo, esas remesas están sujetas al pago del 4 por mil a las transacciones financieras, según determinación de la DIAN. Existe un doble cobro en la intermediación de las remesas. El primer cobro ocurre cuando el Banco o la casa de cambio reciben los recursos y posteriormente el receptor final lo cancela cuando los retira de las entidades.

Es pertinente aclarar que la Asociación Bancaria, a través de su presidenta Patricia Cárdenas, manifestó “que el sistema financiero no es partidario del gravamen a las transacciones bancarias y menos a las remesas” por lo que “seguirán asumiendo el impuesto y que no lo van a cobrar a sus usuarios”.<sup>12</sup>

Si los Bancos, agrupados en la Asociación Bancaria, consideran inoportuno para la intermediación financiera el establecimiento de impuestos a las transacciones financieras y en especial a las remesas, hay que creerles, ya que esas entidades conocen perfectamente el negocio. El impuesto, en vez de generarle beneficios al país, podría conducir a un problema de iliquidez financiera y por lo tanto a un decaimiento en el otorgamiento de créditos a los sectores productivos del país.

En lo que respecta a las remesas, el gobierno por concepto del impuesto del 4 por mil, recibe \$11 pesos por cada dólar enviado, de acuerdo a cálculos realizados por Alfonso Garzón, presidente del gremio que reúne a las casas de cambio.<sup>13</sup> Teniendo en cuenta que las remesas ascendieron en el 2003 a US\$3.000 millones aproximadamente, la DIAN estaría recaudando \$33 mil millones de pesos al año, cifra que se les sustrae a familias que viven de ellas. De lo contrario, esas familias los gastarían en la adquisición de bienes y servicios que jalonarían considerablemente la actividad productiva del país.

Hay que tener en cuenta que los que envían remesas, obtienen sus ingresos en contraprestación por la actividad que desarrollan en entidades y empresas radicadas allende las fronteras nacionales, utilizando recursos de los países donde están radicados, siendo de elemental justicia que paguen impuestos allá.

¿Pero, por qué deben pagar impuestos por esas remesas recibidas en Colombia, si ellas (las remesas) no han sido obtenidas mediante la utilización de recursos productivos suministrados por nuestro país? Es decir, Colombia no ha hecho absolutamente nada para que el Colombiano residente en el exterior obtenga las remesas; antes por el contrario, ha obligado al colombiano a emigrar de su país ya que este no le ofrece alternativas de trabajo dignas.

*Carlos Moreno de Caro,*  
Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo de 2004 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 220 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 221 DE 2004 CAMARA**  
*por la cual se define y regula la actividad de las casas comerciales de compraventa o empeño como contratos de mutuo garantizados con prenda.*

El Congreso de la República  
DECRETA:

Artículo 1°. *Definición.* Para los efectos de la presente ley, son casas comerciales de Compraventa o de Empeño, las conformadas por personas jurídicas organizadas con arreglo a las presentes disposiciones, cuyo objeto social exclusivo sea realizar Contratos de Mutuo con Interés garantizado con Prenda.

El Contrato de Mutuo o Préstamo de Consumo es un contrato en que una de las partes entrega a la otra cierta cantidad de cosas fungibles con cargo de restituir otras tantas del mismo género y calidad. El que entrega se llama Mutuante y el que recibe se llama Mutuario.

Por el Contrato de Empeño o Prenda se entrega una cosa mueble a un acreedor para la seguridad de su crédito.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* Las casas comerciales de compraventa a que alude la presente ley, deberán organizarse como sociedades de responsabilidad limitada y adquieren existencia legal a partir del otorgamiento de la escritura pública correspondiente y de su inscripción en el Registro Mercantil.

Parágrafo. No podrán ser socios de estas casas comerciales, quienes hayan sido condenados por delitos de usura o contra el patrimonio económico.

Artículo 3°. *Inscripción y requisitos.* Estas casas comerciales deberán inscribirse antes de iniciar operaciones, en el registro que al efecto lleve la Superintendencia de Industria y Comercio, conforme a la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional, previa verificación del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Encontrarse creadas u organizadas bajo la forma de sociedades comerciales de responsabilidad limitada y tener como objeto social solamente la actividad a que se refiere el artículo 1° de la presente ley.
2. Reunir un patrimonio suficiente que permita garantizar el adecuado cumplimiento de su objeto social.
3. Contar con la infraestructura necesaria que permita el adecuado manejo y el debido control del conjunto de sus operaciones, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la inspección, vigilancia y control, sin perjuicio de la que por ley esté asignada a otras entidades.

Artículo 4°. *Certificado de autorización.* Si se acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 3° de esta ley, la Superintendencia de Industria y Comercio concederá y expedirá certificado de autorización, necesario para ejercer la actividad.

Artículo 5°. *Cancelación de la inscripción.* La Superintendencia de Industria y Comercio cancelará la inscripción a la casa comercial en cualquiera de los siguientes casos, mediante providencia debidamente motivada, que admitirá los recursos de ley:

1. Por solicitud formulada por el representante legal de la sociedad.
2. En caso de disolución de la sociedad.
3. Cuando el monto del patrimonio social se vea disminuido notoriamente e impida garantizar su normal funcionamiento.
4. Cuando se establezca que cualquiera de las informaciones o la documentación presentadas para obtener la inscripción de que trata la presente ley o su reglamento, sean incompletas o contrarias a la ley.
5. Por incumplir las obligaciones que se deriven de los contratos que celebre con los usuarios de sus servicios, a menos que medie conciliación entre ellos, en aquellos casos que así la admitan.
6. Por no acatar las instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio o de la Superintendencia Bancaria.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> El Tiempo. Enero 16 de 2003 página 1-15.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

7. Cuando se realicen negocios o contratos simulados para desconocer la presente ley.

8. Por no cumplir las obligaciones legales vigentes y en especial las contempladas en el artículo 10 de la presente ley.

9. Como sanción, en los eventos previstos en las normas que rigen la materia.

Parágrafo. La cancelación de la inscripción, conlleva la inmediata interrupción de la actividad de la sociedad.

Artículo 6°. *Precio y plazo del contrato.* Las partes determinarán libremente el monto del contrato y para ejercer la condición resolutoria del mismo, el plazo será máximo de cuatro (4) meses, prorrogable por dos (2) meses más. Si las partes desean prolongar este tiempo, tendrán que mediar un nuevo contrato.

Artículo 7°. *Intereses.* Los intereses a cobrarse durante el plazo estipulado para la resolución del contrato, en ningún caso serán superiores al máximo legal establecido por la Superintendencia Bancaria, so pena de incurrir en cancelación de la inscripción.

Lo anterior sin perjuicio de la investigación penal por el presunto delito de usura y demás sanciones legales que se puedan presentar.

Parágrafo. Cuando sobrevinieren discrepancias por no haberse estipulado intereses en el contrato, se aplicará lo dispuesto en el artículo 884 del Código de Comercio.

Artículo 8°. *Sanciones por ejercicio ilegal.* Quien realice la actividad a que se refiere la presente ley en contravención con la misma, se hará acreedor a las sanciones por el ejercicio ilegal de una actividad propia de las personas vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio sin perjuicio de las demás previstas en la ley.

Artículo 9°. *Cesión de cuotas.* En caso de cesión de cuotas de la Sociedad, deberá informarse previamente sobre ello a la Superintendencia de Industria y Comercio, quien podrá negarla en el evento de no acreditar el cesionario los requisitos expresamente establecidos por esta ley.

Artículo 10. *Obligaciones.* Estas sociedades están sometidas, además de las disposiciones del Código de Comercio, al cumplimiento de las siguientes obligaciones especiales:

1. Realizar solamente el objeto social, exigiendo para ello factura de compra u otro documento que permita establecer la procedencia legal del bien dado en garantía.

2. Identificar plenamente al mutuario (nombres y apellidos completos y dirección) quien deberá presentar su cédula de ciudadanía y fotocopia de la misma para ser anexada al contrato.

3. Colaborar efectivamente con las entidades encargadas de vigilar su funcionamiento, así como con aquellas otras que tengan atribuida competencia para solicitarles información. En desarrollo de esta obligación deberán:

a) Informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre las operaciones efectuadas en desarrollo de su empresa, dentro de los términos, forma y condiciones que para el efecto se establezca;

b) Permitir y facilitar a las autoridades que así lo requieran, información y/o inspección de los contratos realizados en ejercicio de la actividad, los cuales permanecerán en estricto archivo consecutivo; igualmente de los libros de contabilidad, comprobantes y soportes contables y, en general, de todos los documentos de la sociedad.

4. Informar de cualquier apertura, traslado o cierre de sus establecimientos de comercio, dentro de la oportunidad y en la forma que disponga la Superintendencia de Industria y Comercio.

Parágrafo. Se prohíbe dar en garantía del Contrato de Mutuo todo tipo de armas de fuego de uso privativo de la Fuerza Pública.

Artículo 11. *Póliza obligatoria.* Para garantizar los daños o perjuicios que se llegaren a causar con ocasión de la pérdida o deterioro de los bienes muebles dados en garantía y dependiendo del capital o patrimonio que maneje la sociedad conformada, se adquirirá por parte de ellas, una póliza que respalde dichos contratos en estas eventualidades.

Artículo 12. *Mérito ejecutivo.* El documento en que conste el contrato, que debe ser entregado al mutuario en el momento de la celebración del contrato, presta mérito ejecutivo en contra de la casa comercial

correspondiente, para la devolución del bien dado en garantía y la devolución de los intereses cobrados en exceso.

Parágrafo 1°. El documento donde conste el contrato se expedirá en original y copia; el original será entregado al mutuario y en él se deberá anotar todo abono o pago de intereses o de capital que se realice y la copia permanecerá en el archivo activo de la sociedad.

Parágrafo 2°. Los asuntos no regulados en la presente Ley, relacionados con el contrato de Mutuo con Interés garantizado con prenda, serán resueltos por lo previsto en el Título XXX del Libro 4 del Código Civil y el Código de Comercio.

Artículo 13. *Facultades.* Facúltase al Gobierno Nacional para que dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la promulgación de la presente ley, la reglamente, así mismo para que determine las funciones de las dependencias internas de la Superintendencia de Industria y Comercio, para que esta cumpla las funciones asignadas en la presente ley. Igualmente expedirá la reglamentación que corresponda, sobre la póliza obligatoria que deben tomar las casas comerciales a que se refiere la presente ley.

Artículo transitorio. Las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa que actualmente operan en el país, cualquiera sea su naturaleza, tendrán un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para adaptarse a ella.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

*José Gonzalo Gutiérrez,*

Representante a la Cámara por Bogotá.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley, pretende regular la actividad ejercida por los establecimientos comerciales denominados comúnmente como “Compraventas”, “Casas de Empeño”, “Prenderías”, y Compraventas con Pacto de Retroventa.

Para una mejor comprensión, se transcriben las disposiciones legales del Código Civil que regulan la materia:

Artículo 1849. “*La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquella se dice vender y esta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio*”.

Artículo 1939. “*Por el pacto de retroventa el vendedor se reserva la facultad de recobrar la cosa vendida, reembolsando al comprador la cantidad determinada que se estipulare, o en defecto de esta estipulación lo que haya costado la compra*”.

Este convenio accesorio a la compraventa no es más que una condición resolutoria expresa, consistente en la facultad que se reserva el vendedor de recobrar lo que ha vendido, condición cuyo cumplimiento invalida la compraventa, extingue el derecho del comprador y vuelve las cosas al estado que antes tenían. El comprador había adquirido la propiedad de lo comprado, pero su derecho desaparece al cumplirse una condición potestativa que depende de la voluntad del vendedor. En el momento en que este hace el reembolso se efectúa la resolución del contrato. No hay pues nueva venta del comprador al vendedor.

En los anteriores términos se define lo que es una compraventa con pacto de retroventa, nótese que para el caso de las Casas Comerciales de Compraventa con Pacto de Retroventa materia de definición y regulación por este proyecto de ley, se contempla un elemento que no es de su esencia: el interés del diez por ciento (10%) mensual que deben pagar los vendedores si desean recuperar lo vendido. Resulta extraño hablar de compraventa con pago de intereses para ejercer el derecho de retracto, máxime cuando en el caso de las aludidas casas comerciales el vendedor recibe un valor inferior a la mitad del justo precio de lo que vende.

El cobro de intereses hace pensar que efectivamente se trata de un Contrato de Mutuo con Interés garantizado con Prenda, disfrazado de Contrato de Compraventa con Pacto de Retroventa, pues el “precio” nunca se aproxima al valor real del bien, por lo que no resulta aventurado sostenerlo, si se tiene en cuenta que de esta forma evaden las directrices en cuanto a los límites en el cobro de intereses y escapan a otras acciones

legales, para obtener la propiedad de las cosas, razón por la cual a partir de la vigencia de esta ley deberán cambiar su denominación.

Recordemos que el Contrato de Mutuo y el de Prenda se encuentran definidos por el Código Civil, así:

*Artículo 2221. “El mutuo o préstamo de consumo es un contrato en que una de las partes entrega a la otra cierta cantidad de cosas fungibles con cargo de restituir otras tantas del mismo género y calidad”.*

*Artículo 2230. “Se puede estipular intereses en dinero o cosas fungibles”.*

*Artículo 2409. “Por el Contrato de Empeño o Prenda se entrega una cosa mueble a un acreedor para la seguridad de su crédito”.*

El Contrato de Empeño o Prenda es accesorio y de garantía del Contrato de Mutuo, pero son dos contratos jurídicamente diferentes que no se desnaturalizan por su coexistencia.

Lo dado en venta, tal como en los Contratos de Mutuo que señalamos, queda en poder del comprador, como seguridad, pero nunca a título de dueño porque no hay transferencia del dominio (artículo 2409 Código Civil), pudiendo el acreedor hacérsela adjudicar previa la tramitación legal o teniendo la facultad el deudor de abandonarla.

Expuestos los lineamientos de orden legal, se hace necesario y urgente, establecer unos parámetros o directrices que deben observar los actuales y futuros propietarios de estas casas comerciales, en razón al auge cada vez mayor de este tipo de negocios, ante las alarmantes cifras de desempleo que arroja el país, que hace que más colombianos se vean abocados a recurrir a esta alternativa, consistente en “pedir prestado una suma de dinero” y ofrecer en “garantía” sus bienes muebles, tales como electrodomésticos, joyas y en general cualquier objeto de valor que posean, para obtener un poco de dinero efectivo que les permita resolver sus necesidades más apremiantes.

Lo preocupante del asunto, no es el hecho de la celebración del contrato en sí, pues eso hace parte de la libre voluntad y autonomía de las personas para contratar; lo grave es que en la gran mayoría de los casos recurrir a ello es un imperativo, es algo forzoso, dada la difícil situación económica por la que atraviesa el pueblo colombiano. Necesidad que es aprovechada por los propietarios y/o administradores de estos negocios para ofrecer por los bienes muebles dados en garantía sumas irrisorias que no cubren ni siquiera el cincuenta por ciento del valor real del bien, agregándole elevados intereses del diez por ciento (10%) mensual que los hacen irrecuperables, razón para limitarlos al máximo legal establecido (artículo 7°).

Recordemos que el monto del dinero a entregar al mutuuario (quien acude a la Casa comercial en términos populares “a pedir prestado”), depende del valor del bien dado en prenda al mutuante (quien presta el dinero), la prenda es la que define todo.

Coexisten entonces, en este tipo de negociaciones, dos contratos:

1. Contrato de Mutuo con Interés (entregar una suma de dinero y cobrar intereses durante el plazo).

2. Contrato de Empeño o Prenda (dar en garantía del préstamo un bien mueble).

Dada la naturaleza de estos contratos, se hace necesario que la Superintendencia Bancaria intervenga y regule los intereses cobrados, los cuales no podrán ser superiores a los máximos legales establecidos.

La anterior situación cuando se trata de personas naturales solo afecta a ese núcleo familiar, pero puede ser peor cuando pequeños y medianos comerciantes que se han visto enfrentados a dificultades económicas y no quedándoles fácil acceder a préstamos bancarios, se ven obligados a vender en las compraventas sus herramientas de trabajo con la esperanza de poder recuperarlos al cabo de un tiempo, pero llega el momento en que deben más intereses que capital e irremediablemente pierden de esta forma sus elementos de trabajo.

El Estado no puede seguir evadiendo la responsabilidad que le compete en la regulación y reglamentación de estas prácticas comerciales, pues, se insiste, aunque en apariencia es un simple acuerdo de voluntades, la realidad es bien diferente.

De cualquier forma, y a partir de la vigencia de la presente ley, los intereses a cobrar durante el plazo, no deberían superar la tasa máxima legal establecida por la Superintendencia Bancaria. Corrigiéndose las injusticias cometidas por las aludidas casas comerciales, que rayan en el delito de usura de que trata el artículo 305 del Código Penal (Ley 599 de 2000).

De otro lado, para nadie es un secreto que para el grueso de la población, tener empleo así sea con un salario mínimo, es un privilegio y obtener un préstamo bancario sin respaldo económico resulta utópico. Ello ha conducido al aumento considerable, hasta el punto de existir cuerdas enteras, de negocios dedicados a celebrar Contratos de Mutuo con Interés garantizados con Prenda, como única tabla de salvación para muchos, lo que ha conllevado a injusticias, y a abusos de posición dominante.

Con este proyecto no se pretende acabar las Casas Comerciales, lo único que se busca establecer son reglas claras que permitan a las partes acceder a ellas con confianza, al igual que encuadrarlas en la normatividad jurídica vigente.

Destacamos en este proyecto de ley, que los interesados en constituir estas casas comerciales, conformen sociedades de responsabilidad limitada, toda vez que ofrecen más garantías a los usuarios (artículos 1° y 3° del proyecto).

En cuanto al precio y al plazo se mantienen iguales a como se vienen manejando, es decir el que acuerden las partes y los cuatro (4) meses para ejercer la resolución del contrato, prorrogables por dos (2) meses más (artículo 6°).

En el tema de la cesión de cuotas de los socios, autorizada para estas sociedades por el artículo 362 del Código de Comercio, se establece que para las sociedades con responsabilidad limitada que se conformen a partir de la vigencia de la presente ley, deberán comunicarlo previamente a la Superintendencia de Industria y Comercio, quien podrá negarla sino se cumplen los requisitos necesarios para ello.

Igualmente consideramos importante que se exija a los vendedores acreditar la procedencia del bien ofrecido en garantía (artículo 10 numeral 1), en razón a que es de público conocimiento que algunas casas comerciales incurren en el delito de Receptación, tipificado en el artículo 447 del Código Penal (Ley 599 de 2000). De la misma manera se recuerda la prohibición de dar en garantía cualquier tipo de arma de fuego de usos privativo de la Fuerza Pública.

También es fundamental resaltar el artículo 11 del proyecto, que contempla la toma de un seguro obligatorio para estas casas comerciales, que en ocasiones son víctimas de asaltantes, que dejan por fuera de la esfera de dominio del bien, tanto al deudor como al acreedor prendario.

Establece el proyecto en el artículo 14 que el documento en que conste el contrato, presta mérito ejecutivo contra la casa comercial correspondiente para el ejercicio del derecho de resolución del contrato y devolución de los intereses que se cobren en exceso.

De otra parte, el objeto que persigue este proyecto es un fin esencial del Estado, como lo es proteger a todas las personas en sus bienes, para lo cual nos apoyamos en la Constitución Política artículo 333 que dispone “*La actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley...La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social...*”. Vale decir que la Constitución contempla que a través de una ley se establezcan directrices para el desarrollo de una actividad comercial e impone al legislador la obligación de delimitar el alcance de la libertad económica en aras de salvaguardar el interés general.

Consecuente con los criterios esbozados, solicitamos el consenso de todos, para apoyar esta iniciativa que propende por mejorar de alguna manera, la calidad de vida de nuestro sufrido pueblo colombiano.

*José Gonzalo Gutiérrez,*

Representante a la Cámara por Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo de 2004 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 221 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *José Gonzalo Gutiérrez*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 222 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se crean las Casa-Cárcel Hogar de Reclusión de los Vigilantes.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación.* De acuerdo con el párrafo 3° del artículo 21 de la Ley 65 de 1993, créanse las Casa-Cárcel Hogar de Reclusión de los Vigilantes, que presten sus servicios a las compañías de vigilancia y seguridad privada, reconocidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Artículo 2°. *Denominación.* Se denomina Casa-Cárcel al lugar destinado para la detención preventiva y el cumplimiento de la pena por delitos culposos cometidos por causa o con ocasión de su oficio.

Parágrafo. Los establecimientos que se creen deberán cumplir los requisitos en materia de instalaciones, seguridad e higiene que determine el Ministerio del Interior y Justicia, y los requisitos de creación, organización y funcionamiento determinados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec.

Artículo 3°. *Facultades.* Facúltese al Ministerio del Interior y Justicia y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, para que dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley expida el régimen reglamentario de estos establecimientos carcelarios.

*José Gonzalo Gutiérrez,*

Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El Decreto 356 del 11 de febrero de 1994, “por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”, define los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, en el artículo 2° así:

*“Entiéndase por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para la vigilancia y seguridad privada, blindajes y transporte con ese mismo fin”.*

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer las Casas-Cárcel Hogar de Reclusión de los Vigilantes, en concordancia con el párrafo 3° del artículo 21 de la Ley 65 de 1993 “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

La norma en comento dispone:

*“Parágrafo 3°. Los celadores de las compañías de vigilancia privada, que por causa o con ocasión de su oficio, cometan un delito, cumplirán su detención preventiva en centros de reclusión establecidos para ellos y a falta de estos en pabellones especiales”.* Subrayado fuera de texto.

Esta disposición fue sometida a análisis de constitucionalidad en Sentencia N° C-394 de 1995, y fue declarada exequible, considerando la Corte Constitucional que:

*“No se puede dar el mismo trato, de manera exacta e idéntica, a personas con antecedentes, conducta y situaciones jurídicas distintas”.* Subrayado fuera de texto.

Concluyó también, que las distinciones en materia penitenciaria y carcelaria son necesarias dado que las vicisitudes presentadas en una cárcel son variadas e indeterminadas.

Bajo esta premisa, se hace necesario dar origen a los centros de reclusión para los vigilantes que trabajan prestando sus servicios de vigilancia y seguridad privada en empresas sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia del ramo, en cualquiera de sus cuatro (4) modalidades, es decir, vigilancia fija, vigilancia móvil, escolta y de transporte de valores, que cometan hechos punibles culposos.

Las modalidades para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada son definidas por el artículo 6° del Decreto número 356 del 11 de febrero de 1994, así:

1. **Vigilancia fija:** Es la que se presta a través de vigilantes o de cualquier otro medio, con el objeto de dar protección a personas o a bienes muebles o inmuebles en un lugar determinado.

2. **Vigilancia móvil:** Es la que se presta a través de vigilantes móviles o cualquier otro medio, con el objeto de dar protección a personas, bienes muebles o inmuebles en un área o sector delimitado.

3. **Escolta:** Es la protección que se presta a través de escoltas con armas de fuego, o de servicios de vigilancia y seguridad privada no armados a personas, vehículos, mercancías o cualquier otro objeto, durante su desplazamiento.

4. **Transporte de valores:** Es el servicio de vigilancia y seguridad privada que se presta para transportar, custodiar y manejar valores y el desarrollo de actividades conexas.

Nótese que el presente proyecto de ley pretende establecer este beneficio a favor de los vigilantes vinculados a empresas de vigilancia y seguridad privada, departamentos de seguridad, cooperativas de vigilancia y seguridad privada y empresas de transporte de valores, legalmente constituidas conforme al Decreto No. 356 del 11 de febrero de 1994 y a las que pese a constituirse antes de la vigencia del decreto, se les reconoce su naturaleza jurídica, sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Continúa diciendo la Corte en su análisis de constitucionalidad, sobre posible violación al principio de igualdad en la aplicación del párrafo 3° del artículo 21 de la Ley 65 de 1993, que:

*“La igualdad no consiste en la identidad absoluta, sino en la proporcionalidad equivalente entre dos o más entes, es decir, en dar a cada cual lo adecuado según las circunstancias de tiempo, modo y lugar”.*

Es evidente que para lograr objetivos legítimos, la distinción que establece la norma es necesaria en aras de brindar seguridad y una verdadera resocialización al condenado por delitos culposos. La seguridad exige en ocasiones que una persona sea trasladada a un centro especial en atención a circunstancias específicas que pueden hacer más viable su reinserción a la sociedad, al igual que proteger su vida y la de los demás internos.

A veces las condiciones iguales de trato ante situaciones y exigencias diversas, pueden llegar a ser injustas, cuando se trata de proteger la vida de los internos, como sucede y seguirá sucediendo si no se adopta esta ley.

A la luz del derecho no considero justo que estas personas encargadas de una actividad de alto riesgo como lo es la vigilancia, capacitadas y entrenadas para desempeñar a cabalidad su oficio, tal como lo ordena el artículo 64 del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, personas en las que confiamos la responsabilidad de nuestra seguridad personal o de nuestros bienes, cuando cometen un hecho punible con ocasión de su oficio, deban ser recluidas en cárceles ordinarias, compartiendo espacio con otros reclusos que sí están ahí por haber cometido delitos dolosos.

Considero que estas personas encargadas de un oficio tan importante, cuya finalidad es la de disminuir y prevenir las amenazas que afecten o puedan afectar la vida, la integridad de personas y el tranquilo ejercicio de legítimos derechos sobre bienes de las personas que reciben su protección, merecen la oportunidad de purgar su pena en un sitio acorde con sus condiciones especiales, no dejemos el desarrollo de esta disposición a la voluntad política del ejecutivo y aprobemos este proyecto de ley, que no solo beneficiará a este sector de la sociedad, sino que contribuirá a solucionar un problema mayúsculo del Gobierno, como lo es el hacinamiento en las cárceles del país, hecho atentatorio del principio de resocialización que debe imperar en estos establecimientos.

No olvidemos que estamos legislando para un sector de aproximadamente doscientos cincuenta mil (250.000) vigilantes, vinculados en más de 2.200 empresas privadas dedicadas a la Vigilancia y Seguridad privada en Colombia; pues según un informe reciente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, existen 525 empresas autorizadas para ejercer su oficio con armas y sin armas 92; asociados en cooperativas 50 y como sociedades 56; existen 1.565 departamentos de seguridad; empresas transportadoras de valores 7, compañías blindadoras 29 y escuelas de capacitación 53.

Así las cosas, los colombianos gracias al terrorismo y a la delincuencia, de acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República, estamos gastando aproximadamente 3.5 billones de pesos al año en servicios de seguridad, vehículos blindados, motocicletas, escoltas, perros entrenados, armas y equipos de última tecnología, que representaron en el 2002 alrededor del 1.3% del Producto Interno Bruto, PIB.

La seguridad privada es un negocio cada día más importante y necesaria, pues el aumento entre 1999 y 2000 fue del 29%, ya que de 2.106 empresas dedicadas a la vigilancia se pasó a 2.726, por lo que para el año 2001 el personal dedicado a la vigilancia y seguridad privada superó al pie de fuerza de la Policía Nacional.

Consecuente con este panorama, y transcribiendo lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-394 de 1995, el Congreso se encuentra en mora de aprobar una ley como la presente:

“El beneficio de cárceles especiales para la detención preventiva y el cumplimiento de penas por delitos culposos cometidos en accidentes de tránsito, **debe ser extensivo a todas las personas que incurran en este tipo de delitos... de lo contrario se estaría violando el principio constitucional de igualdad**”. Subrayado fuera de texto.

*José Gonzalo Gutiérrez,*  
Representante a la Cámara  
por Bogotá, D. C.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo de 2004 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 222 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Gonzalo Gutiérrez*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 223 DE 2004 CAMARA**  
*por medio de la cual se crea la póliza de garantía arrendataria en los contratos de arrendamiento de inmuebles para vivienda urbana o con destinación comercial.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Creación.* Créase la póliza de garantía arrendataria, por medio de la cual se asegura el pago de los cánones de arrendamiento al arrendador en caso de incumplimiento por parte del arrendatario, lo anterior en virtud del contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana o con destinación comercial.

Artículo 2°. *Aseguradoras autorizadas para expedición de pólizas.* Esta póliza será expedida por las empresas aseguradoras legalmente constituidas, con sujeción a las normas establecidas para el Contrato de Seguro en el Código de Comercio Colombiano.

Parágrafo 1°. El tomador de esta póliza será el arrendatario y el beneficiario será el arrendador. El valor de la póliza en ningún caso podrá exceder del 10% del valor total del contrato de arrendamiento.

Parágrafo 2°. El término de duración de la presente póliza será el mismo establecido por las partes para el contrato de arrendamiento, el cual nunca podrá ser inferior a un (1) año y deberá renovarse en caso de prórroga del respectivo contrato.

Parágrafo 3°. La regulación, vigilancia y control de la póliza de garantía arrendataria estará a cargo de la Superintendencia Bancaria.

Artículo 3°. *Libre escogencia.* A partir de la vigencia de la presente ley, el arrendatario podrá escoger entre la Póliza de garantía arrendataria y la figura de los coarrendatarios y/o fiadores en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana o inmuebles con destinación comercial.

Artículo 4°. *Sanciones.* La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la vigilancia y control del ejercicio de las empresas que tengan como actividad principal el arrendamiento de bienes raíces, e impondrá sanciones según la naturaleza y gravedad de la infracción, a las inmobiliarias que no acepten la opción que libremente escojan los arrendatarios.

Artículo 5°. *Facultades.* Facúltese a la Superintendencia de Industria y Comercio para que dentro del término de tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expida la reglamentación correspondiente al régimen sancionatorio de esta actividad comercial.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica las disposiciones que le sea contrarias.

*José Gonzalo Gutiérrez,*  
Representante a la Cámara  
por Bogotá, D. C.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley tiene como fundamento actualizar la legislación en materia de arrendamientos de vivienda urbana y de locales comerciales a la realidad social que están padeciendo un sinnúmero de colombianos que actuando de buena fe prestaron su buen nombre para servir de coarrendatarios y/o fiadores para la celebración de este tipo de contratos en razón de la exigencia expresa que ha hecho carrera en virtud de una costumbre mercantil por parte de los arrendadores.

Es de conocimiento público la cantidad de coarrendatarios y/o fiadores que han tenido que vender sus inmuebles o propiedades o valerse de créditos con entidades financieras o con personas naturales con el fin de pagar injustamente las sumas que han dejado de pagar por concepto de cánones de arrendamiento por parte de los arrendatarios.

Este proyecto de ley obedece también a que la legislación actual en materia de arrendamientos de bienes raíces adolece de este vacío que ha causado una grave crisis en las relaciones contractuales de las partes que intervienen en dicho contrato de arrendamiento, generándose en muchas oportunidades situaciones de injusticia con relación a los coarrendatarios y/o fiadores ya que estos han venido actuando en calidad de terceros responsables, lo que determina la urgente necesidad de implementar e incorporar a la legislación vigente en esta materia el tema de la Póliza de Garantía Arrendataria como elemento fundamental para generar la armonía contractual en esta materia.

Igualmente se puede observar, que con la implementación de esta Póliza de Garantía Arrendataria se generaría más confianza entre las partes porque no solamente cuenta la capacidad económica del arrendatario sino la garantía de cumplimiento mediante la suscripción de una póliza, de la misma manera se le estaría evitando al arrendatario la penosa necesidad de acudir a un tercero con el fin de que le garantice su cumplimiento en la relación contractual.

La finalidad primordial que persigue esta reforma es la de coadyuvar a potenciar el mercado inmobiliario de arrendamiento como pieza básica de una política de vivienda orientada por mandato Constitucional en su artículo 51 que prescribe el disfrute de una vivienda digna y adecuada para los colombianos, permitiendo un equilibrio adecuado que facilita la ocupación mediante arrendamiento de más inmuebles, puesto que se estaría ahorrando tiempo y trámites en la suscripción de estos contratos.

Nuestra Constitución Política estableció una protección especial a la vivienda digna a que tiene derecho todo Colombiano en su artículo 51; del análisis jurídico de esta norma se puede entender con facilidad que esta protección también cobija a los arrendatarios de acceder a unas condiciones dignas en la vivienda que recibe en calidad de arrendamiento; la vivienda fue desde los más remotos tiempos de la historia, después de la alimentación, lo primero que buscó el hombre, incluso antes de buscar protección para su cuerpo nuestros antepasados en la época de errantes se metían en cuevas naturales en manadas para favorecerse de los factores hostiles de la misma naturaleza. Y fuera de este estado primitivo, todas las culturas y civilizaciones se han preocupado por construir una vivienda para cada una de las familias que lo integran, es entonces laudable que el Estado nuestro, declare la protección del derecho a la vivienda, pero más plausible es que este derecho no se quede escrito, sino que se materialice.

La Corte Constitucional en Sentencia C-056 de 1996 manifestó frente a esta protección constitucional lo siguiente: “El artículo 51 de la Constitución no supone que el derecho a la vivienda digna del arrendatario, se ejerza con violación de los derechos del arrendador. Y lo único que consagra la disposición demandada es el cumplimiento de las obligaciones del arrendatario. Cómo se cumplen las del arrendador, pues el arrendatario sólo es privado de la tenencia del inmueble en virtud de la sentencia que pone fin al proceso, cuando se decreta el lanzamiento”.

El desarrollo legal de los contratos de arrendamiento está reglado en el Código Civil Colombiano y la Corte Constitucional por vía jurisprudencial ha manifestado lo siguiente sobre este tema “el contrato de arrendamiento crea para las partes: el arrendador sigue obligado a ‘conceder el goce de una cosa’ y a cumplir concretamente las obligaciones a que se refiere el artículo 1982 del Código Civil, y todo lo que de ellas se deriva; y el arrendatario, ‘a pagar por este goce’.

“La obligación de pagar la renta del arrendamiento nace del contrato. El artículo 1602 del Código Civil establece: ‘Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino

por su consentimiento mutuo o por causas legales'. Las obligaciones nacidas del contrato, en consecuencia, están amparadas por la ley, una ley 'particular', cuyo ámbito está limitado a las partes, pero ley al fin y al cabo: el propio contrato. Y según la Constitución, 'se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.' Es claro, pues, que mientras se tramita el proceso de lanzamiento los contratantes conservan sus derechos. El conflicto entre ellos se definirá en la sentencia, no antes. Salvo, naturalmente, los casos en que el proceso termina anormalmente, por transacción o desistimiento".

La normatividad especial en el tema específico del Contrato de Arrendamiento de Vivienda Urbana está regulado en La Ley 820 de 2003, y define en su artículo 2º Contrato de Arrendamiento en la siguiente forma: "El contrato de Arrendamiento de Vivienda Urbana es aquel por el cual dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de un inmueble urbano destinado a vivienda, total o parcialmente, y la otra a pagar por este goce un precio determinado"; en el artículo 3º define la forma del contrato y los elementos en los cuales las partes al menos deben ponerse de acuerdo. Vale la pena resaltar que dentro de estos elementos o requisitos para suscribir el contrato de arrendamiento no se contempla la exigencia de coarrendatarios, de lo cual se deduce que esta figura es una costumbre mercantil, al igual que la exigencia de fiadores frente a este tema obedece al contrato de fianza regulado igualmente por la legislación civil colombiana.

Frente al Contrato de Arrendamiento de Locales Comerciales, el Código de Comercio no trata en forma separada el tema del Contrato de Arrendamiento, sino que lo contempla dentro del título de los establecimientos de comercio, dejando grandes vacíos los que deben ser llenados por las normas del Código Civil, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo Segundo del Código Mercantil que dice: "En las cuestiones comerciales en que pueda aplicarse la analogía se aplicarán las disposiciones de la legislación Civil.". Los artículos 518 al 524 del Código de Comercio hablan del arrendamiento de inmuebles ocupados por establecimientos de comercio, estas normas comerciales tienden a proteger los intereses de los arrendatarios. La legislación mercantil no exige a las partes la calidad de comerciantes como lógicamente debería ser, sino que por el contrario lo único que exige es que el contrato de arrendamiento forme parte del establecimiento de comercio según lo manifiesta el numeral cinco del artículo 516. De otra parte, los artículos 518 y 527 de la Legislación Comercial, no exige que para quedar cobijados dentro de sus normas el propietario del local arrendado tenga la calidad de comerciante.

**Legislación comparada**

Es de anotar que a nivel latinoamericano muchos países han implementado esta figura como el caso de la República de Chile mediante la Ley número 964 de 1975 y mediante los Decretos-ley números 1 y 128 de 1973 y 527 de 1974 en su artículo 11, Implementó la caución de las obligaciones del arrendatario mediante este tipo de garantía.

La República de Ecuador mediante la Ley de Inquilinato número 54 de 1989 en su artículo 54 aprobó el depósito de pensiones de arrendamiento para garantizar el pago de los cánones de arrendamiento a favor del arrendador, advirtiendo que en este país existe la Jurisdicción Especial de Arrendamientos (Jueces de Inquilinato).

En la República de España el Régimen Jurídico de los Arrendamientos Urbanos se encuentra en la actualidad regulado por la Ley de

Arrendamientos de 1964 aprobado por el Decreto 4104 de 1964. En esta normatividad se implementó la fianza arrendaticia como obligatoria para contratos de arrendamiento de vivienda urbana e igualmente estableció una serie de cuantías.

En algunos Estados de la República de México se ha establecido un depósito, un fiador o una fianza como garantía en el cumplimiento de los cánones de arrendamiento en esta modalidad contractual.

*José Gonzalo Gutiérrez,*  
honorable Representante a la Cámara  
por Bogotá, D. C.

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL**

El día 17 de marzo de 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 223 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *José Gonzalo Gutiérrez.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 87 - Viernes 19 de marzo de 2004  
CAMARA DE REPRESENTANTES

	<b>Págs.</b>
<b>PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	
Proyecto de acto legislativo número 215 de 2004 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 299, 312 y 323 de la Constitución Política .....	1
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 214 de 2004 Cámara, por la cual se derogan los artículos 10 y 11 y se modifica el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.	6
Proyecto de ley número 216 de 2004 Cámara, por medio de la cual se declaran Patrimonio Cultural de la Nación las Fiestas Patronales de San Francisco de Asís en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó y, se dictan otras disposiciones. ....	8
Proyecto de ley número 217 de 2004 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 13 de la Ley 144 de 1994. ....	8
Proyecto de ley número 218 de 2004 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, el municipio de Pore, Casanare y se dictan otras disposiciones. ....	10
Proyecto de ley número 219 de 2004 Cámara, por la cual se desarrolla la participación, consulta y concertación de los grupos étnicos. ....	15
Proyecto de ley número 220 de 2004 Cámara, por la cual se elimina el impuesto del 4 por mil a las remesas y giros que envían a sus familias los colombianos que trabajan en el exterior. ....	18
Proyecto de ley número 221 de 2004 Cámara, por la cual se define y regula la actividad de las casas comerciales de compraventa o empeño como contratos de mutuo garantizados con prenda. ....	19
Proyecto de ley número 222 de 2004 Cámara, por medio de la cual se crean las Casa-Cárcel Hogar de Reclusión de los Vigilantes. ....	22
Proyecto de ley número 223 de 2004 Cámara, por medio de la cual se crea la póliza de garantía arrendataria en los contratos de arrendamiento de inmuebles para vivienda urbana o con destinación comercial. ....	23