



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 355

Bogotá, D. C., viernes 8 de septiembre de 2006

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 09 DE 2006 SENADO

*iniciativa popular por medio de la cual se modifica el Régimen
Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los artículos 365, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política quedarán así:

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar el acceso y su prestación continua, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, equidad, calidad y solidaridad a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta los criterios de eficiencia económica, neutralidad, suficiencia financiera, solidaridad, redistribución de ingresos, estratificación socioeconómica conforme a la capacidad de pago y participación efectiva de los ciudadanos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas, cuyas alzas en ningún caso podrán exceder el porcentaje de variación del índice de precios al consumidor en el periodo correspondiente.

En las facturas de cobro de los servicios públicos no podrán incluirse conceptos diferentes a los consumos reales registrados en el medidor u originados con ocasión directa de la prestación del servicio y no se podrá cobrar cargo fijo.

La calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios serán determinantes para fijar el precio o tarifa. En caso de incumplimiento en estos factores quedará exonerado el usuario del pago del servicio durante los periodos respectivos.

Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas están obligados a conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

El Estado tiene la obligación de subsidiar a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de los estratos 1, 2 y 3 en relación con sus consumos básicos o de subsistencia. Este subsidio será cubierto con recursos de la Nación.

Artículo 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República, dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de esta reforma, deberá expedir la ley de los Servicios Públicos Domiciliarios y el Estatuto del Usuario de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 370. Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y con-

trol de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios se registrarán, en todos los casos, por el sistema general de contratación de las Entidades Públicas; sus gerentes o directores serán escogidos por concurso público de méritos, para períodos de 4 años. Estas Empresas podrán ser objeto de control político por parte de las correspondientes corporaciones de elección popular y control fiscal por la Contraloría General de la República, Contralorías Departamentales y Municipales o Distritales.

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo del siguiente tenor:

Artículo 370A. Acción de los servicios públicos. Los jueces de la República, conocerán de la acción de servicios públicos que se adelante para dirimir los conflictos ocasionados por la relación contractual entre los usuarios y las empresas prestadoras de los servicios públicos.

En ningún caso, el trámite de la acción judicial podrá superar veinte (20) días hábiles entre la presentación de la demanda y el fallo. No se requerirá abogado para instaurar esta acción.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Alexandra Moreno Piraquive,
Vocera de la Iniciativa Popular.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Generalidades

Los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado. Por ello, es deber de este asegurar a todas las personas residentes en el territorio nacional el acceso y su prestación continua, por tratarse de un derecho colectivo que cumple con los fines esenciales del Estado.

El contenido social de los fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas esenciales de las personas. Por lo tanto, “la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida digna, la integridad personal, la salud.

Como quiera que los servicios públicos domiciliarios se orientan a satisfacer necesidades básicas esenciales de las personas, es deber del Estado asegurar su acceso real, entendido este, como la conectividad a las redes físicas de las empresas prestadoras en agua potable, alcantarillado, energía, telefonía, gas; así como la recolección y disposición final de residuos (aseo). Asimismo, la prestación de ellos se debe caracterizar por ser continua, eficiente y con calidad.

El Estado Social de Derecho y los Servicios Públicos Domiciliarios

La Constitución de 1991 introdujo un conjunto de disposiciones dirigidas a instaurar un régimen de servicios públicos en el que el Estado cumpliera un papel protagónico. Este conjunto de disposiciones se encuentra encabezado por los artículos 1° y 2° que establecen que

las actuaciones del Estado deben estar “enderezadas a cubrir necesidades básicas insatisfechas y garantizar las mínimas condiciones para que la existencia del hombre sea acorde con su dignidad humana”.¹

El desarrollo jurisprudencial de dichas disposiciones ha especificado las particularidades de esta postura de la Constitución. Dichas particularidades son las siguientes:

1. La gestión estatal en materia de servicios públicos domiciliarios se encuentra justificada en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos

Una manifestación clara de la ideología del Estado social es la defensa de la gestión estatal como un elemento indispensable para la consecución de los fines estatales. Para la Corte Constitucional es claro que una de las vías idóneas para dar cumplimiento a los fines estatales del artículo 2° de la Constitución, es la gestión interventora estatal², y que el principio del Estado unitario no se edifica únicamente con la consolidación de un mercado nacional único, “sino ante todo con la construcción de una nación que ofrezca a todos sus habitantes condiciones dignas de existencia”. A juicio de la Corte, esto implica que los servicios públicos sean inherentes a la finalidad social del Estado³.

Esta justificación sienta sus pilares en tres aspectos fundamentales: (i) En primer lugar, en que el Estado se encuentra obligado a “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, (ii) En segundo lugar, que sus autoridades “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades; y finalmente, (iii) Que su gestión debe estar orientada hacia el “cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

El primero de estos pilares fundamenta el deber del Estado de garantizar el derecho a gozar de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como una de las necesidades básicas de los ciudadanos. Dada la trascendencia de este derecho, la Corte Constitucional ha manifestado que la gestión estatal en esta materia ocupa “un alto nivel de importancia dentro de las tareas y objetivos” del Estado, y que dicha gestión no sólo debe estar orientada hacia la simple prestación sino que además se encuentra cualificada por el requisito de la eficiencia, con fundamento en su relación directa con “derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc.”⁴.

Esta misma trascendencia ha llevado asimismo al Consejo de Estado a apuntar que, no obstante haberse otorgado la posibilidad de prestación de los servicios públicos domiciliarios a los particulares, la responsabilidad de la prestación de los mismos sigue siendo estatal, y que la única cualificación que debe procurarse en el servicio no es la de la eficiencia, sino además la de garantizar “el servicio a los usuarios, la cobertura, calidad y financiación del régimen tarifario bajo los criterios de costos, solidaridad y redistribución de los ingresos”⁵.

En esta dirección, en otra sentencia también el Consejo de Estado ha señalado que “los servicios públicos domiciliarios (...) son inherentes a la finalidad social del Estado”⁶. Este “en todo caso mantiene a título de función pública la garantía de su prestación y la regulación, control y vigilancia de los servicios públicos, en particular los domiciliarios”⁷.

El segundo pilar atribuye a las autoridades públicas ciertas competencias de gestión en materia de servicios públicos domiciliarios. Estas facultades se encuentran constitucionalmente consagradas en los antes mencionados artículos 150 numeral 23g; 189 numeral 22”; y finalmente, el artículo 209, según el cual, cuando se considere necesaria la gestión estatal en materia de servicios públicos domicilia-

rios, dicha actividad estará sujeta al correspondiente control interno fijado por la ley, en atención a que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Todas estas competencias estatales se refieren en lo esencial a la planeación, regulación⁹, control y vigilancia ¹⁰ del Estado sobre los servicios públicos¹¹. Esta gestión estatal, según Atehortúa Ríos, debe estar dirigida “a impedir que los servicios públicos sean tratados exclusivamente como simples negocios y a garantizar a los ciudadanos el acceso a los mismos en condiciones de alta eficiencia”¹². A su vez, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional,¹³ el ejercicio de estas competencias está reservado al Estado y su ejercicio debe estar orientado hacia la racionalización de la economía, la mejora de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, y la preservación de un medio ambiente sano.

Finalmente, el tercero de los mencionados pilares establece que la gestión estatal debe garantizar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. La herramienta utilizada por el Estado para garantizar el cumplimiento de estos deberes, por excelencia, es la posibilidad dada a los ciudadanos de instaurar una acción judicial con este fin. Sobre este aspecto la Corte Constitucional señaló, en Sentencia T-140 de 1994¹⁴, que “si mediante la inadecuada prestación de este servicio se afectan en forma evidente derechos fundamentales de las personas, como puede ser el caso de la vida, la salud y la dignidad humana, entonces quienes se consideren lesionados podrán hacer uso de las acciones constitucionales y legales pertinentes para exigir el acatamiento de las responsabilidades que la Carta le ha asignado al Estado. Dentro de estas acciones deben resaltarse la de cumplimiento y la tutela”¹⁵.

En conclusión, lo que se busca, es que estos temas neurálgicos, que tocan los intereses de los ciudadanos y de los entes territoriales, sean materia de estudio y regulación, dentro del Congreso de la República, conforme a los principios que inspiran nuestro Estado Social de Derecho y bajo la premisa de que los servicios públicos domiciliarios son inherentes a la finalidad social del Estado.

El Esquema de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia

El esquema de prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia parte de un supuesto socioeconómico irrefutable, en el país existe un gran sector de la población que no está en capacidad de sufragar los costos plenos que demanda disfrutar de unos servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía básica y gas en condiciones de eficiencia y continuidad¹⁶.

En definitiva, los subsidios son un instrumento de intervención económica del Estado encaminado a suplir la insuficiente capacidad de pago de un numeroso sector de la población en relación con los servicios públicos domiciliarios, de allí, que dentro de las reglas que se deben observar en la estructuración del régimen tarifario deba tenerse en cuenta, el sistema de subsidios que se otorgarán a las personas de menores ingresos para que puedan asumir el valor de las tarifas de los servicios públicos que les permitan cubrir sus necesidades básicas.

Es claro y no hay lugar a equívocos, que los costos de los servicios públicos, por la forma desproporcional como se han incrementado, se han convertido en una disminución real del ingreso de las familias colombianas, problemática reflejada en las de menores ingresos, disparando los índices de pobreza en el país.

Ahora bien, el tema de los subsidios, no deberá seguir considerándose como una opción, sino como un imperativo para las entidades

públicas, quienes están en la obligación de crear fuentes de financiación y priorizarlas en sus presupuestos conforme a los planes de desarrollo, para lo cual, deberán asignar apropiaciones suficientes para el cumplimiento de este fin.

Estos subsidios, deben tener un carácter obligatorio para los usuarios de los servicios públicos de los estratos 1, 2 y 3, en relación con sus consumos básicos o de subsistencia.

La complejidad del tema, amerita convocar a todos los actores de los servicios públicos domiciliarios en el país, para que en forma solidaria apoyen esta iniciativa, en razón, que su objetivo principal será lograr un equilibrio entre quien presta y usa el servicio. Tarea, en que el Estado juega papel importante, por sus funciones de intervención, planeación, regulación y control de los servicios públicos y por su obligación de crear fuentes de financiación que permitan la inversión social en la ampliación de la cobertura y en las garantías de los subsidios para los estratos socioeconómicos más bajos del país.

En este sentido, la garantía para los prestadores del servicio del cobro de una tarifa que garantice su viabilidad financiera se ve sopesada con el mandato constitucional de la solidaridad y redistribución de ingresos dirigido no solo a todos los usuarios sino también al Estado en cada uno de sus niveles territoriales. En efecto, si bien, por una parte, se le impone a los usuarios de los estratos 5 y 6 y a los usuarios industriales y comerciales el deber de contribuir al pago del servicio de los usuarios pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, también al Estado le asiste la responsabilidad de contribuir a financiar los servicios públicos, mediante el otorgamiento de subsidios, que tienen su fuente en los aportes de bienes o derechos que las entidades públicas hacen a la empresas de servicios públicos y a los presupuestales directos.

En el sentir de Javier Ramírez Gómez¹⁷, la falta de fuerza vinculante del actual artículo 368 de la Constitución Política, “(...) se produce desde la propia Constitución Política, por cuanto en ella (art. 358) se ha debido establecer el otorgamiento de los subsidios no como una facultad o potestad de la Nación, los departamentos, distritos, municipios y entidades descentralizadas sino como una obligación expresa y directa que permitiera exigir del Estado a través de cada una de sus entidades territoriales un mayor grado de compromiso con este tema.

Probablemente algunos argumentarán que la Constitución no podrá hacer tal cosa porque estamos en últimas frente a un derecho de prestación sujeto a la disponibilidad o no de recursos por parte de la entidad territorial. No obstante, disiento de quienes así puedan pensar porque establecer el otorgamiento de los subsidios como una obligación de las entidades mencionadas en el artículo 368 de la Carta Política, es primero que todo reconocer la realidad socioeconómica del país, en la que la mayoría de los municipios sólo tienen estratos 1, 2 y 3 y por su parte en las ciudades grandes al menos un 60% de la población pertenece a esos mismos estratos, es decir, las empresas prestadoras tendrán que enfrentarse a una realidad ineludible, la gran mayoría de los usuarios carece de los recursos para sufragar el costo total o real de la tarifa. Pero, por encima de lo anterior, considero que la Constitución debió haber fijado los subsidios como una obligación para las entidades territoriales simplemente porque de esta forma se daba un tratamiento armónico y coherente a la materia. En efecto, mi posición encuentra sustento en lo dispuesto por una parte en el artículo 365 de la Constitución que textualmente dice: Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Y por otra parte, en el contenido del artículo 366 de la Carta Política, nos indica que:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental, y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Uno de los principales escollos que deben enfrentar las empresas prestadoras es el déficit que genera la prestación del servicio a usuarios que no están en capacidad de asumir los costos reales de los mismos y es justamente, en este aspecto en donde más se manifiesta el desinterés de las entidades territoriales, quienes francamente no se sienten en la obligación de conceder subsidios, así lo demuestra la cantidad de fondos de solidaridad y distribución de ingresos que existen en la actualidad, que ciertamente son muy pocos. ¿Cómo puede entonces ser una necesidad del Estado procurar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población si no hay un compromiso real de sus entidades por cubrirlas?

En verdad, el otorgamiento de los subsidios ha de ser una obligación de las entidades territoriales, sólo así se logrará un desarrollo coherente y sistemático de los artículos del Capítulo 5 del Título XII de la Constitución Política; en tal virtud es necesario que al menos dichas entidades asuman la obligación de tener en sus presupuestos una partida fija destinada a este concepto cuya cuantía la determinará cada una de ellas en atención al estado de sus finanzas.

Se trata de crear conciencia entre las entidades del Estado, que la eficiente y continua prestación de los servicios en nuestro país, sólo es posible en la medida en que ellas contribuyan económicamente a su sostenimiento. Este tema debe dejar de ser visto como un problema de las empresas para pasar a ser tomado como una parte fundamental del rol que debe cumplir el Estado definido desde la propia Constitución (...)"¹⁸.

Los argumentos antes expuestos, nos permiten inferir, que existe desde hace mucho tiempo la preocupación de que se modifiquen y armonicen las normas de rango constitucional que hablan de los subsidios en los servicios públicos, en el entendido, que estos son inherentes a la finalidad social del Estado, garante de su prestación.

Nuestra propuesta, en síntesis, está encaminada, a que el Estado, a través de sus entidades públicas, se obligue a subsidiar a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de los estratos 1, 2 y 3, en sus consumos básicos o de subsistencia. Lo que implica, que deberá de manera obligatoria utilizar los mecanismos que le permitan apropiarse las partidas presupuestales suficientes que garanticen la financiación de dichos subsidios.

Sobre el articulado propuesto

La Jurisprudencia Constitucional Colombiana ha entendido que la Constitución autoriza una fuerte intervención del Estado en la regulación de ciertos mercados, siempre que se trate de promover los derechos sociales que se encuentren comprometidos.

La Iniciativa Popular que el Movimiento Político propone sobre los servicios públicos domiciliarios, busca que el Estado colombiano asuma un papel más protagónico en la regulación del mercado de los servicios públicos domiciliarios. Que los colombianos no sean considerados unos "clientes", sino que se garantice el reconocimiento de la condición humana de cada habitante del territorio nacional.

Deben por lo tanto, primar las condiciones sociales, a las meras condiciones económicas y financieras en la prestación de estos servicios esenciales, para el desarrollo adecuado de la Nación.

La Iniciativa propone, entre otras cosas:

1. Que las tarifas no se incrementen más allá del Costo de Vida o Índice de Precios al Consumidor (IPC).

2. Se elimina el cargo fijo de las facturas. No se podrán incluir conceptos diferentes a los consumos en las facturas.

3. Se crea la Acción de los Servicios Públicos como una manera de defender a los usuarios de las arbitrariedades que vienen cometiendo las empresas.

4. Se mantiene los subsidios como obligación por parte del Estado para los estratos 1, 2 y 3.

5. Se propone que los gerentes de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESPD) se escojan por concurso público de méritos para períodos de 4 años.

6. Las Empresas de Servicios Públicos, independientemente de su naturaleza accionaria, serán sujetas a control fiscal por parte de la Contraloría y control político por parte del Congreso, Asambleas o Concejos Municipales.

7. Mayor participación ciudadana en la definición y cuantificación en las tarifas de los SPD.

8. La calidad y continuidad en la prestación de los SPD serán determinantes para fijar las tarifas.

Buscamos, en suma, que los Servicios Públicos Domiciliarios sean más justos y equitativos para todos.

Sobre la competencia

La Ley 134 de 1994 determina en su artículo 29 que: ... "No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las Asambleas, los Concejos o las Juntas Administradoras Locales, sobre las siguientes materias:

2. Presupuestales, fiscales o tributarias".

Al hablar de tarifas en la Iniciativa Popular propuesta, no estamos hablando de un elemento constitutivo de los tributos o de una tasa. En este sentido la Corte Constitucional ha determinado por medio de la Sentencia C-590 de 1992 que: "Incurrir en error conceptual el demandante, cuando considera que el "concepto de tarifa de servicios públicos es sinónimo al de tasa". Porque si bien es cierto que la tasa supone una contrapartida directa y personal, esta encuentra limitado su valor al costo contable, como máximo, del servicio. Es decir, que de la tasa está excluida la posibilidad de beneficio de rentabilidad sin que esta limitante pueda traducirse en gratuidad para el usuario del servicio público. En la tarifa o precio del servicio público se cobra una remuneración que cubre el costo total del servicio. En la primera la empresa percibe el ingreso normal que genera la producción y gestión del servicio que vende mientras que la segunda, se está cobrando una remuneración que no necesariamente tiene que cubrir el valor total del servicio".

Por lo tanto, el marco jurídico de la tarifa o precio en los servicios públicos domiciliarios, puede ser sujeto de una Iniciativa Popular Normativa.

Con la anterior argumentación, presento ante el Congreso de la República *la iniciativa popular por medio de la cual se modifica el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios*.

Cordialmente,

Alexandra Moreno Piraquive,
Vocera Iniciativa Popular Normativa.

Referencias Bibliográficas

1 Corte Constitucional, Sentencia C-041 del 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-140 de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-198 de 1998. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz.

5 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia del proceso con Radicación N931 de junio 16 de 1997. C. P. Luis Camilo Osorio Isaza.

6 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del proceso con Radicación NS701 de septiembre 23 de 1997. C. P. Carlos Betancur Jaramillo.

7 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia del proceso con Radicación número 931 de junio 16 de 1997. C. P. Luis Camilo Osorio Isaza.

8 Esta facultad legislativa en materia de servicios públicos domiciliarios se concreta básicamente en la fijación de competencias y responsabilidades, cobertura, calidad, financiación y régimen tarifario, con fundamento en el artículo 367; y por otra parte, en la determinación de las autoridades competentes para la fijación de tarifas, determinación de derechos y deberes de los usuarios, y del régimen de protección y participación en la gestión y fiscalización de los servicios públicos, según establece el artículo 369 constitucional.

9 Montaña Plata define la facultad de regulación atribuida al Estado por el artículo 365 constitucional, como “la capacidad de disciplinar a través de normas una determinada actividad”. A. Montaña Plata, El concepto de servicio público en el derecho administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p 99.

10 Montaña Plata define el control y la vigilancia como funciones “atribuidas exclusivamente al Presidente de la República (con sujeción a la ley)” A. Montaña Plata, el concepto del servicio público en el derecho administrativo, op. cit; p. 101.

11 Estas últimas funciones, las de control y vigilancia, fueron conferidas directamente por la Constitución a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, autoridad que fue creada mediante el artículo 76 de la Ley 142 de 1994, como un organismo “de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial”.

12 C. A. Atehortúa Ríos, Servicios Públicos Domiciliarios. Legislación y Jurisprudencia, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, primera edición, 2003, pp. 36 y 37.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-242 de 1997. M. P. Hernando Herrera Vergara.

14 Corte Constitucional, Sentencia T-140 de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

15 Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón y T-570 de 1994. M. P. Jaime Sanín Greiffestein.

16 Prácticas de tarifas y redistribución de ingresos: Algunas apreciaciones jurídicas sobre la contribución y los subsidios, autor JAVIER RAMIREZ GOMEZ, revista de *Derecho y Economía-Contexto*, número 18 agosto 2004, p. 54.

17 Prácticas de tarifas y redistribución de ingresos: Algunas apreciaciones jurídicas sobre la contribución y los subsidios, autor JAVIER RAMIREZ GOMEZ, revista de *Derecho y Economía-Contexto*, número 18 agosto 2004, p. 72.

18 Prácticas de tarifas y redistribución de ingresos: Algunas apreciaciones jurídicas sobre la contribución y los subsidios, autor JAVIER RAMIREZ GOMEZ, revista de *Derecho y Economía-Contexto*, número 18 agosto 2004, p. 72.

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

LA REGISTRADORA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

CERTIFICA:

Que la Senadora **Alexandra Moreno Piraquive** solicitó la inscripción del Comité de Promotores para adelantar una Iniciativa Popular Legislativa, la cual fue radicada el día 27 de octubre de 2005, bajo el número 001;

Que el 21 de diciembre de 2005, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Resolución número 5667, mediante la cual se inscribió el Comité de Promotores y se acreditó el vocero de la Iniciativa Popular Legislativa en cabeza de la doctora **Alexandra Moreno Piraquive**, teniendo en cuenta, que revisados los apoyos presentados para la acreditación del Comité de Promotores, se validaron 314.081, número superior al mínimo requerido para esta fase;

Que el día 21 de julio de 2006, el Vocero del Comité de Promotores de la Iniciativa Popular Legislativa número 001, presentó 1.794.882 firmas, para cumplir con el requisito exigido de presentar apoyos en una cifra igual o superior al 5% del Censo Electoral, es decir un mínimo de 1.328.657 apoyos;

Que la revisión de los apoyos arrojó el siguiente resultado:

Número de apoyos presentados	1.791.320
Número de apoyos nulos	-28.694
Número de apoyos válidos	1.762.626

Que adelantado el proceso de revisión, verificación y aplicación de la fórmula estadística, de acuerdo con los soportes que reposan en la Dirección de Censo Electoral, se concluye que el número de apoyos válidos es superior al cinco por ciento del Censo Electoral, exigido por la ley.

La presente certificación se emite conforme lo dispone el artículo 24 de la Ley 134 de 1994, con destino a la doctora **Alexandra Moreno Piraquive**, en su calidad de Vocera y representante de esta Iniciativa Popular Legislativa, a los diecisiete (17) días del mes de agosto del año dos mil seis (2006).

Almabeatriz Rengifo López,

Registradora Nacional del Estado Civil.

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2006

Señor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República.

Referencia. Presentación Iniciativa Popular Normativa.

Cordial saludo:

De acuerdo al artículo 30 de la Ley 134 de 1994 me permito presentarle “La iniciativa popular por medio de la cual se modifica el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos”, para tal efecto, me permito anexarle los siguientes requisitos:

1. Proyecto de Articulado.
2. Exposición de Motivos.
3. Certificado del cumplimiento de los requisitos legales expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
4. Dirección del domicilio del Vocero y de los Promotores de la Iniciativa:

Nombres y Apellidos	Calidad	Dirección
ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE	VOCERA	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá
CARLOS ALBERTO BAENA L.	PROMOTOR	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá
GLORIA STELLA DIAZ ORTIZ	PROMOTOR	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá
CARLOS ENRIQUE LOPEZ M.	PROMOTOR	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá
JORGE L. SALTAREN VILLEGAS	PROMOTOR	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá
PATRICIA E. VELASQUEZ P.	PROMOTOR	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá
JESUS ELIAS BALLESTEROS	PROMOTOR	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá
GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO	PROMOTOR	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá
CARMEN ELENA SOLANO S.	PROMOTOR	Transv. 29 N° 35ª-44 Bogotá

De igual manera le solicito, respetuosamente, se dé cumplimiento a los artículos 163 de la Constitución Nacional y artículo 31 de la Ley 134 de 1994, que estipulan las reglas para el trámite legislativo de las iniciativas populares, y que se asemejan a los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

Cordialmente,

Alexandra Moreno Piraquive,
Vocera de la Iniciativa Popular.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2006 Senado, *iniciativa popular por medio de la cual se modifica el Régimen Constitucional de los Servicio Públicos Domiciliarios*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2006

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 108 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 49 de la Ley 617 de 2000 quedará así:

Artículo 49. *Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes Municipales y Distritales; Concejales Municipales y Distritales; y miembros de Juntas Administradoras Locales Municipales y Distritales.* Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes Municipales y Distritales y Concejales Municipales y Distritales, y miembros de Juntas Administradoras Locales Municipales y Distritales no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes Municipales y Distritales y Concejales Municipales y Distritales, y miembros de Juntas Administradoras Locales Municipales y Distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de

consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes Municipales y Distritales, y miembros de Juntas Administradoras Locales Municipales y Distritales, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

Parágrafo 2°. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.

Parágrafo 3°. *Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.* Tratándose de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, las prohibiciones establecidas en el presente artículo se aplicarán únicamente para los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 23 de la Ley 136 de 1994:

Parágrafo 3°. Si por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

Para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.

Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los Concejos Municipales y Distritales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 3°. *Contratación de la póliza de vida para concejales.* Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías quinta y sexta, contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida para los concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Parágrafo. *Contratación asociada de pólizas colectivas.* Los alcaldes de municipios de quinta y sexta categoría, podrán delegar en la Federación Colombiana de Municipios el proceso de selección y adjudicación del corredor de seguros y de la compañía de seguros legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera, para el cumplimiento de los cometidos y funciones que les asigna a aquellos la ley en relación con las pólizas de seguros de vida a favor de los concejales, garantizando los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley 80 de 1993, en cuyo caso actuará a título gratuito.

Artículo 4°. *Vivienda.* Los hogares conformados por los concejales de los municipios de las categorías 3ª, 4ª, 5ª, y 6ª definidos en la Ley 617 de 2000, podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades sin que requieran demostrar ahorro previo.

Parágrafo. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el presente artículo es un aporte estatal en dinero y/o especie que se otorga por una sola vez a un hogar beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este y puede ser complementario de otros subsidios de carácter municipal o departamental.

Artículo 5°. *Otorgantes del Subsidio.* Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata la presente ley serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, para atender aquellos hogares que no se encuentren afiliados al sistema formal de trabajo y las Cajas de Compensación Familiar a aquellos hogares afiliados al sistema formal de trabajo de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 y los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y Ley 789 de 2002.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación, con el objeto de cumplir con los fines previstos en la presente ley.

Parágrafo 2°. El Fondo Nacional de Vivienda o la entidad que haga sus veces, realizará una bolsa especial para atender a la población definida en la presente ley.

Artículo 6°. *Condiciones de acceso.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda de aquellos hogares conformados por los concejales de los municipios de las categorías 3ª, 4ª, 5ª, y 6ª definidos en la Ley 617 de 2000, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación.

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

Carlos Holguín Sardi,

Ministro del Interior y de Justicia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

A través de largos años de trabajo los concejales del país han demostrado el gran soporte que pueden brindar a la democracia colombiana en el nivel local de gobierno. A pesar de las dificultades fiscales, logísticas y de seguridad que muchos de ellos han afrontado, siguen cumpliendo con las responsabilidades propias de estas corporaciones de elección popular.

Actualmente desempeñan funciones alrededor de 12.243 concejales en los 1.098 municipios del país, de los cuales 1.024 (93%), pertenecen a municipios de categorías 5ª, y 6ª:

Categoría	Nº municipios
1	17
2	15
3	16
4	22
5	31
6	993
E	4
TOTAL	1.094

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación.

Es pertinente establecer que el artículo 320 de la constitución radicó en cabeza del legislador la facultad de establecer categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

De acuerdo con lo anterior, se expidió la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y en su artículo 6° estableció la categorización de los distritos y municipios. Esta ley fue modificada parcialmente por la Ley 617 de 2000, la cual cambió el texto del artículo que establecía las categorías de los municipios de la siguiente manera:

“Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 1°. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior”. (Subrayado fuera del texto original).

De la lectura del artículo transcrito se puede concluir que los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª son aquellos que tienen una población que va hasta 30.000 habitantes y cuyos ingresos oscilan entre 15.000 a 30.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Lo anterior nos permite concluir que se trata de municipios, en los que sus concejos tienen un bajo nivel de ingresos por transferencias, razón por la cual es necesario establecer algunas prerrogativas, que resultan adecuadas y necesarias para el desempeño de las funciones de los concejales, como se explicará en la presente exposición de motivos.

El proyecto de ley que se trae a consideración del honorable Congreso de la República persigue cuatro aspectos fundamentales orientados a cobijar los concejos municipales del país.

El primer artículo está destinado a flexibilizar el régimen de prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los concejales establecido actualmente por la Ley 821 de 2003, que modificó el artículo 49 de la Ley 617 de 2000. Mediante este se propone ampliar las posibilidades laborales de los familiares de los miembros de esas corporaciones públicas. Para ello deben tenerse en cuenta dos elementos, el primero de ellos tiene que ver con el marco constitucional de las inhabilidades para concejales y sus familiares definido en el artículo 292 de la Carta, en el cual se establece, como inhábiles para ser funcionarios de las correspondientes entidades territoriales, a cónyuges, compañeros permanentes, parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil. Sin embargo el margen de consanguinidad, afinidad y civil generadores de inhabilidad fueron ampliados por la citada Ley 821. En segundo lugar es importante tener en cuenta la situación demográfica de los municipios

de 4ª, 5ª, y 6ª categoría, en los que las relaciones familiares ocupan un lugar importante en la estructura de las relaciones sociales y la administración municipal es una de las principales fuentes de empleo.

Las actividades generadoras de inhabilidad en las respectivas entidades territoriales, consagradas en la mencionada ley son las siguientes:

- a) Miembro de junta o consejo directivo de entidades del sector central o descentralizado;
- b) Miembro de junta directiva, representante legal, revisor fiscal, auditor, o administrador de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social;
- c) Funcionario o contratista.

Al respecto debe advertirse que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la exequibilidad de la norma en dos oportunidades. Mediante Sentencia C-311 declaró la “*exequibilidad condicionada del segundo inciso del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, tal como quedó modificado por la Ley 821 de 2003, en el entendido que respecto de diputados, y concejales cuando los mismos diputados y concejales no actúan como nominadores o no han intervenido en la designación de quien actúa como nominador, se aplicará la regla prevista en el segundo inciso del artículo 292 de la Constitución y que la inhabilidad a que dicho inciso se refiere se aplica dentro del ámbito territorial de competencia del respectivo Gobernador, Alcalde, Diputado, Concejal o miembro de Junta Administradora Local, Municipal o Distrital*”.

De manera complementaria, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la misma norma mediante Sentencia C-348 de 2004, declarando exequible el primer inciso del artículo 1° de la Ley 821 “...*en el entendido que en el caso de los representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades oficiales prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social, cuando sean parientes de diputados y concejales, se aplica el inciso segundo del artículo 292 de la Constitución*”.

En consecuencia, queda aclarar que solo el régimen establecido para ser miembro de junta o consejo directivo de entidades del sector central o descentralizado rige en el marco establecido por la ley, es decir, cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. Ante esto, sería razonable y proporcional modificar la norma para adecuarla al marco constitucional vigente, y establecer un régimen uniforme para los pequeños municipios (cuarta, quinta y sexta categoría).

El segundo artículo tiene por objeto autorizar a aquellos concejales que por dificultades de orden público, intimidación o amenaza, no puedan asistir al lugar de sesiones, participen de manera no presencial de las mismas, valiéndose de medios de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet o conferencia virtual.

Para definir aspectos relativos a la implementación de este mecanismo, se propone autorizar la expedición de una detallada reglamentación gubernamental.

El tercer artículo está destinado a la provisión del seguro de vida para concejales de que trata el artículo 68 de la Ley 136 de 1994, asunto en el que los miembros de estas corporaciones han encontrado numerosos obstáculos por cuenta de la definición de la sección presupuestal del municipio que debe cubrir dicho gasto:

Artículo 68. Seguros de vida y de salud. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo.

Sólo los concejales, que concurran ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional.

Parágrafo. El pago de la primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio. (Negrillas fuera de texto).

Sin embargo, y a pesar de la clara voluntad del legislador de establecer el derecho, actualmente en muchos municipios, mayoritariamente, de 5ª y 6ª categoría se ha dificultado su aplicación, por razones que tienen que ver con las polémicas suscitadas en torno a la sección presupuestal del municipio que debe cubrir el valor de la correspondiente póliza, con el alto costo de las mismas debido a circunstancias de orden público que aumentan el nivel de riesgo de los concejales, y adicionalmente con las limitaciones impuestas por la Ley 617 de 2000 en cuanto a los montos permitidos para el funcionamiento de estas corporaciones. De este modo se ha generado una peligrosa situación de indefinición que en muchos casos perpetúa la inobservancia de la norma.

Para resolver esta situación, se propone identificar la sección presupuestal del sector central del municipio como medida adecuada para garantizar el cumplimiento del tan importante mecanismo de protección de las familias de los concejales. Finalmente se presenta una alternativa que les permitiría a las administraciones municipales disminuir el costo de las pólizas mediante un sistema de negociación colectiva.

El cuarto artículo tiene por objeto desarrollar el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta y del principio de solidaridad. Dadas las condiciones especiales de presupuesto, población y niveles de ingreso de los municipios de las categorías 3ª, 4ª, 5ª, y 6ª definidos en la Ley 617 de 2000 y de la situación de desprotección social a la que se ven abocados los concejales de tales municipios durante los períodos de receso de los concejos municipales, de la ausencia de fuentes generadoras, recursos económicos adicionales para ellos y sus familias, al tiempo que se han convertido en los principales blancos de ataque de los actores armados y víctimas de la violencia; corresponde al Estado

brindar asistencia y definir condiciones especiales de acceso real a sus derechos, autorizando la implementación de un sistema de puntuación adicional para concejales de municipios de 4ª, 5ª, y 6ª categoría, que cumplan con los requisitos establecidos en el programa de subsidios de vivienda ofrecido por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, y que sería reglamentado por esta entidad.

Con las modificaciones propuestas al marco jurídico vigente, los concejales del país tendrán a su disposición medios básicos que les permitirán sostener el funcionamiento de la democracia en los niveles locales de gobierno.

Carlos Holguín Sardi,

Ministro del Interior y de Justicia.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 108 de 2006 Senado, *por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2006

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

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 68 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios.

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2006

Honorable Senador

EDUARDO HENRIQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

E. S. D.

Referencia. Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 68 de 2006 Senado, *por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido, me permito poner a su consideración para discusión de la honorable Comisión, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 68 de 2006 Senado, *por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios.*

1. Contenido del proyecto

El proyecto de ley que es puesto a consideración de esta honorable Comisión, tiene dos objetivos fundamentales: El primero, facilitar la constitución de poseedores regulares de los inmuebles de estratos 1 y 2 a través de un trámite expedito ante notario, con el fin de generar para estos ciudadanos la aptitud jurídica para adquirir el dominio a través del modo de prescripción adquisitiva ordinaria. En segundo lugar, se establece la posibilidad de que los notarios, por solicitud del poseedor y sin perjuicio de la competencia atribuida a los Jueces

de la República, emitan la declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio, siempre que no se presente oposición de terceros.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta que algunas personas no legalizan sus títulos por carecer de los recursos necesarios para cancelar el impuesto de registro se les exime del pago del mismo y de los derechos de registro.

En cuanto a su estructura, el proyecto está conformado por 21 artículos divididos en tres capítulos: El primero, en el que se regula la posesión inscrita. En el segundo acápite, se establece el procedimiento de declaratoria de prescripción adquisitiva de la vivienda de interés social a través de notario. En el último capítulo, se fijan una serie de disposiciones generales orientadas a hacer efectivos los procedimientos establecidos en el proyecto.

El artículo 1° establece para los poseedores materiales de inmuebles urbanos de estratos 1 y 2 la posibilidad de solicitar al notario que se les reconozca la calidad de poseedores regulares.

El artículo 2° determina los requisitos materiales necesarios para acceder a la declaratoria como poseedor regular. El término previo de posesión de un año se establece pues este es el tiempo en que prescriben las acciones posesorias consagradas por el Código Civil para recuperar la posesión perdida (Art. 976 C. C.).

El artículo 3° define para los efectos de la ley qué debe entenderse por título aparente, dejando claro que la enumeración es simplemente enunciativa.

El artículo 4° establece los mecanismos para acreditar la posesión material.

El artículo 5° determina los requisitos de la solicitud que debe allegar el interesado en obtener el título de su posesión.

El artículo 6° determina los documentos que se deben protocolizar junto con la escritura de creación del título de la posesión.

El artículo 7° regula la inscripción de la escritura de protocolización de la posesión en la oficina de instrumentos públicos. En el mismo sentido, el artículo 8° prescribe que el registro se deberá efectuar bajo el código de posesión regular.

Los artículos 9° y 10 establecen el procedimiento para la declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio ante el notario del círculo en donde se halle ubicado el inmueble, garantizando la comparecencia de terceros que puedan resultar afectados por tal actuación. Además se involucra a las entidades locales para evitar que se generen asentamientos.

El artículo 11 determina la aplicación de una conciliación en el evento en que se presenten al trámite terceros que aleguen derechos sobre el bien objeto de la declaratoria de prescripción adquisitiva.

El artículo 12 establece las formas de terminación del procedimiento de declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio.

El artículo 13 fija las consecuencias de la actuación de mala fe del solicitante, las cuales no sólo se circunscriben a la indemnización de perjuicios en el campo civil, sino que también se extienden al ámbito penal.

El artículo 14 establece como obligación del registrador la de asignar un folio de matrícula inmobiliaria en el evento en que el inmueble objeto de los trámites a que se refiere la ley, carezca de matrícula inmobiliaria.

El artículo 15 regula la afectación a vivienda familiar de los inmuebles regulados por el proyecto de ley.

El artículo 16 enuncia los inmuebles que no son susceptibles de posesión ni prescripción adquisitiva de dominio, bien por tratarse de

bienes imprescriptibles o por estar ubicados en zonas de conflicto donde existe grave riesgo de que por este mecanismo se puedan arrebatar tales bienes de manera violenta por parte de los grupos armados ilegales.

El artículo 17 señala que aquellos que adquieran su vivienda por el procedimiento previsto en el proyecto de ley no perderán por este hecho el subsidio otorgado por el Sisbén.

El artículo 18 señala que en aquellos eventos en que se declare la prescripción adquisitiva de inmuebles de estratos 1 y 2 no habrá lugar al pago del impuesto de registro y anotación, con lo cual se busca que el costo no sea impedimento para su registro. Además, en el párrafo se establece la condonación de intereses, por el término de un año, para títulos no inscritos con el fin de obtener por esa vía la regularización de títulos de propiedades que hoy no se han registrado.

El artículo 19 exhorta a la defensoría del pueblo para que asesore a los ciudadanos con el objeto de hacer efectivos los derechos consagrados en el proyecto de ley.

El artículo 20 prescribe la obligación del Instituto Agustín Codazzi y de la oficina de catastro de entregar al solicitante los documentos que requiera para hacer efectiva la solicitud de declaratoria como poseedor regular o de prescripción adquisitiva de dominio.

El artículo 21 establece la vigencia y derogatorias del proyecto.

2. Fundamento Constitucional y Legal del Proyecto

En primer orden, es preciso resaltar que por mandato constitucional, corresponde al Estado determinar las condiciones que permitan a todos los colombianos acceder a una vivienda digna. En efecto, el artículo 51 de la Carta Política es del siguiente tenor:

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 812 de 2003), establece como uno de los objetivos de la acción estatal la consolidación de *“un país de propietarios.”*

Si se revisa la normatividad que se ha expedido en desarrollo de la anterior previsión constitucional, se observa que la mayor parte de la misma se ha orientado a la regulación de subsidios y a la reglamentación de la cesión de tierras ocupadas por parte de las entidades públicas, sin que exista normatividad tendiente a agilizar los procedimientos a través de los cuales se adquiere el derecho de dominio, salvo lo preceptuado en la Ley 791 de 2002 de la cual fui ponente.

En efecto, las normas vigentes sobre la materia son del siguiente tenor:

– Ley 9ª de 1989, *“por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.*

“Artículo 58. Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita, mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la sa-

lud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población”.

La norma citada regula la cesión de bienes fiscales a favor de aquellos que los hayan ocupado antes del 28 de julio de 1988. Posteriormente, la Ley 3ª de 1991, modificó algunas de las normas de la Ley 9ª de 1989, entre ellas las relacionadas con los requisitos para la titulación de la vivienda. En efecto, el artículo 36 es del siguiente tenor:

“Artículo 36. *El artículo ... de la Ley 9ª de 1989, quedará así:*

Con el objeto de sanear la titulación de la vivienda de interés social, el otorgamiento, la autorización y el registro de cualquier escritura pública de compraventa o de hipoteca de una vivienda de interés social no requerirá:

- a) Ningún comprobante de paz y salvo o declaración fiscal, excepto el paz y salvo municipal si la propiedad figura en el catastro;
- b) El pago del impuesto de timbre y el pago de retenciones en la fuente;
- c) La presentación de la tarjeta o libreta militar;
- d) Los requisitos a) y b) de que trata el artículo siguiente.

Parágrafo. *En los casos de legalización de la vivienda de interés social no se requerirá el permiso de enajenación de inmuebles”.*

Como puede observarse, la disposición hace referencia a la titulación de inmuebles cuyo modo de adquisición del dominio sea la tradición, pero nada dice en relación con aquellos que se obtengan por prescripción adquisitiva.

Más adelante, la Ley 388 de 1997 en su artículo 95 determinó que las cesiones que se efectuaran en virtud del artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 antes transcrito, se realizarían a través de resolución administrativa, la cual constituiría el título de dominio. La disposición señala:

“Artículo 95. *Transferencia de inmuebles. Todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y las cesiones de que trata el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad.*

En todo caso, los inmuebles cuya propiedad se adquiera conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, tendrán las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3ª de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con el subsidio familiar de vivienda”.

Posteriormente, el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por la Ley 1005 de 2005, estableció una disposición similar a aquella que contempló la Ley 9ª de 1989, en el sentido de ordenar la cesión de los bienes fiscales ocupados con anterioridad al 30 de noviembre de 2001. La norma actualmente vigente prescribe lo siguiente:

“Artículo 14. *<Artículo modificado por el artículo ... de la Ley 1001 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.*

Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo. *En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable”.*

En síntesis, las normas que se han expedido sobre la materia se han dirigido a regular la cesión de bienes fiscales invadidos, pero muy poco se ha regulado en relación con la ocupación de predios de particulares, y sobre la forma de hacer más expeditos los trámites para adquirir el dominio por el modo de la prescripción. En ese sentido, en el año 2002 se aprobó la Ley 791 de 2002, mediante la cual se redujeron los términos de prescripción en materia civil de la siguiente manera:

“Artículo 1º. *Redúzcase a diez (10) años el término de todos <sic> las prescripciones veintenarias, establecidas en el Código Civil, tales como la extraordinaria adquisitiva de dominio, la extintiva, la de petición de herencia, la de saneamiento de nulidades absolutas.*

Artículo 4º. *El inciso 1º del artículo ... del Código Civil quedará así:*

“Artículo *El tiempo necesario a la prescripción ordinaria es de tres (3) años para los muebles y de cinco (5) años para bienes raíces”.*

En esa medida, bajo la legislación vigente, para adquirir el dominio de un inmueble a través del modo prescripción, el término de posesión será de 5 años para la prescripción ordinaria y de 10 años para la extraordinaria.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 2528 del Código Civil, para adquirir el dominio por prescripción ordinaria se requiere ser poseedor regular, noción que ha sido definida por el mismo estatuto como aquella *“que procede de justo título¹ y ha sido adquirida de buena fe, aunque la buena fe no subsista después de adquirida la posesión”*. Sin embargo, y tal como fue señalado en la exposición de motivos del proyecto, debido a la posición que ha adoptado la jurisprudencia en relación con la interpretación de esas normas, la prescripción ordinaria de bienes inmuebles se ha tornado inaplicable en la práctica.

Sobre este particular dice Arturo Valencia Zea:

“En los artículos 764, parte final, 785, 789, 790, 2526, etc., del Código Civil Colombiano se habla de la posesión inscrita, y de ellos se infieren las siguientes reglas: a) La posesión se transmite por tra-

¹ ARTICULO 765. <JUSTO TITULO>. El justo título es constitutivo o traslativo de dominio. Son constitutivos de dominio la ocupación, la accesión y la prescripción.

Son traslativos de dominio los que por su naturaleza sirven para transferirlo, como la venta, la permuta, la donación entre vivos. Pertenecen a esta clase las sentencias de adjudicación en juicios divisorios y los actos legales de partición.

Las sentencias judiciales sobre derechos litigiosos no forman nuevo título para legitimar la posesión.

Las transacciones en cuanto se limitan a reconocer o declarar derechos preexistentes no forman un nuevo título; pero en cuanto transfieren la propiedad de un objeto no disputado constituyen un título nuevo.

ARTICULO 766. <TITULO NO JUSTO>. No es justo título:

1. El falsificado, esto es, no otorgado por la persona que se pretende.
2. El conferido por una persona en calidad de mandatario o representante legal de otra, sin serlo.
3. El que adolece de un vicio de nulidad, como la enajenación, que debiendo ser autorizada por un representante legal o por decreto judicial, no lo ha sido.
4. El meramente putativo, como el del heredero aparente que no es en realidad heredero; el del legatario, cuyo legado ha sido revocado por un acto testamentario posterior, etc.

Sin embargo, el heredero putativo a quien por decreto judicial se haya dado la posesión efectiva, servirá de justo título el decreto; como al legatario putativo el correspondiente acto testamentario, que haya sido judicialmente reconocido.

dición y esta se realiza por la entrega, ‘a menos que esta haya debido efectuarse por la inscripción del título’ (764, párr. final); b) Nadie puede adquirir la posesión de un inmueble sino ‘por inscripción en el registro de instrumentos públicos’ (785); c) La posesión inscrita solo se pierde por la cancelación de la inscripción (789, párr. 1°); d) Mientras subsiste la inscripción “el que se apodera de la cosa a que se refiere el título inscrito, no adquiere posesión de ella, ni pone fin a la posesión existente” (789, párr. 2°); e) Quien se apodera de inmuebles no inscritos, adquiere la posesión de ellos (790); f) Quien tiene el inmueble a nombre de un poseedor inscrito, no trasmite posesión a otro ‘sin la competente inscripción’; g) Contra un título inscrito no tendrá lugar la prescripción adquisitiva de bienes raíces, o derechos reales constituidos en ellos, sino en virtud de otro título inscrito (art. 2526)”.

“El sistema del Código sobre posesión inscrita no tuvo vigencia en Colombia, pues el buen sentido práctico de jueces y autores jamás logró entender cómo podía vincularse al registro una cuestión de hecho. **El golpe de muerte a la doctrina de la posesión inscrita lo dio la Corte Suprema en el año 1889, cuando estableció que ‘no debe confundirse la posesión regular del derecho de dominio, conferida por la escritura y su registro, con la posesión real de la cosa misma a que se (sic) ese derecho se refiere ...’** (Cfr. en ‘G.J.’, T. XIV, p. 200.)”.

“Desde entonces en forma reiterada, la jurisprudencia y la doctrina han interpretado los textos legales sobre la posesión inscrita, de la siguiente manera:

“1°. Se distinguen dos clases de posesiones en bienes inmuebles: la que el Código denomina inscrita, y la verdadera posesión, es decir la material o señorío de hecho sobre la cosa. Esta posesión material es la que está protegida con las acciones posesorias y la que conduce al dominio por la prescripción ordinaria”.

“2°. La posesión inscrita se ha interpretado en el sentido de titularidad o inscripción de la propiedad, y desde este punto de vista se la mira como uno de los elementos de la denominada ‘posesión regular’, que engendra el dominio por la prescripción ordinaria de diez años; esto es. que la simple posesión de un inmueble, sin inscripción de la propiedad en el registro, engendra el dominio por la prescripción extraordinaria, y que la posesión acompañada de un título de adquisición de la propiedad debidamente inscrito, produce la propiedad por prescripción ordinaria”.

“3°. Las inscripciones en el registro de instrumentos públicos sirven de medio de publicidad de la titularidad del dominio y demás derechos reales inmobiliarios. Esta titularidad es lo que se denomina posesión inscrita, y a esta se contraponen la auténtica posesión, que suele llamarse posesión material o efectiva. En todo caso, solo la posesión en el sentido exacto de la palabra se encuentra protegida con las acciones posesorias y solo ella engendra dominio por prescripción ordinaria y extraordinaria. La posesión de un inmueble, unida a la titularidad registral, produce el dominio por prescripción ordinaria, en tanto que la simple posesión, sin titularidad registral, engendra el dominio por prescripción extraordinaria”.

“4°. En el sentido indicado debe interpretarse la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 27 de abril de 1955, según la cual no existe en Colombia la inscripción de títulos de propiedad con alcance posesorio y la inscripción de títulos en el registro público cumple los fines de transferir los derechos reales inmuebles, publicar las mutaciones del dominio y probar la titularidad de los mismos derechos”².

Tomando como fundamento las consideraciones expuestas, el proyecto persigue dos objetivos: Por una parte, regular la posesión inscrita para que la prescripción ordinaria sea una realidad en nuestro ordenamiento colombiano, y en segundo orden, facilitar a través de un trámite expedito ante notario dicha declaratoria, garantizando el derecho de defensa.

Por último, y en relación con posibles cuestionamientos de exequibilidad que pudiese generar el otorgamiento de dichas funciones a los notarios, resulta pertinente resaltar que la Corte Constitucional³ ya avaló la constitucionalidad de transferir mediante ley la toma de este tipo de decisiones a autoridades no judiciales, tal como se expone en la sentencia que a continuación se transcribe.

“Por consiguiente, con base en esos criterios, la Corte ya había admitido que la ley confiriera funciones judiciales a las superintendencias. Así, la Sentencia C-592 de 1992 declaró la constitucionalidad del artículo 32 del Decreto 2651 de 1991, que establecía que los jueces que estén conociendo de las objeciones presentadas en los concordatos preventivos obligatorios iniciados con anterioridad a la vigencia del Decreto 350 de 1989, remitirán el expediente que contiene de la actuación al Superintendente de Sociedades, a efecto de que este resuelva tales objeciones. Consideró entonces esta Corporación que esa norma “se encuadra en la tendencia legislativa de los últimos años, recogida por el constituyente según señalamiento anterior, de transferir decisiones a autoridades no judiciales, como Superintendencias, Notarías e Inspecciones de Policía, lo que permite una mayor eficiencia del también principio fundamental del régimen político, complementario del de la división de poderes, de la colaboración de los mismos, o de la unidad funcional del Estado”. Por su parte la Sentencia C-384 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, declaró la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, según el cual, los actos dictados por las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales pero, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas. La Corte consideró que esa atribución de funciones jurisdiccionales a las superintendencias se ajustaba a los requerimientos que establece el artículo 116 de la Carta sobre esta materia”.

Por lo tanto, ningún reparo ofrece el hecho que los notarios puedan adelantar el trámite de declaratoria de prescripción de vivienda de interés social, más aún cuando el artículo 9° del proyecto es claro en señalar que dicha facultad se entenderá sin perjuicio de la competencia asignada a los Jueces de la República.

3. Pliego de Modificaciones

En el pliego de modificaciones que se presenta a consideración de la honorable Comisión, se efectúa un cambio al artículo 1° para circunscribir el alcance del proyecto a los inmuebles urbanos, puesto que una vez recibidos algunos comentarios y observaciones se consideró que la titulación de inmuebles rurales, tema directamente relacionado con el de la reforma agraria, debe ser objeto de una ley especial.

En cuanto a las correcciones de estilo, se le adiciona título a los artículos, para facilitar su comprensión e interpretación.

4. Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas, propongo a la Comisión Primera del honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 68 de 2006 Senado, por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios, con base en el pliego de modificaciones adjunto.

Atentamente,

Germán Vargas Lleras,
Honorable Senador de la República.

² Valencia Zea, Arturo. Derecho Civil. Tomo II, Derechos Reales. Editorial Temis, 1980. Pp. 385, 386.

³ Sentencia C-1641/00.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 68 DE 2006 SENADO**

por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

De la posesión inscrita

Artículo 1°. *Reconocimiento de la posesión regular.* Los poseedores materiales de inmuebles urbanos de estratos uno y dos que carezcan de título inscrito, podrán solicitar ante el notario del círculo donde esté ubicado el inmueble que se les reconozca la calidad de poseedores regulares de dichos bienes a fin de quedar habilitados para adquirir su dominio por prescripción ordinaria, de acuerdo con la ley y en los términos y plazos señalados por la Ley 791 de 2002 y las leyes especiales que reglamentan el dominio de los bienes considerados Vivienda de Interés Social (VIS).

Artículo 2°. *Requisitos.* Para hacer efectivo el derecho al que se refiere el artículo anterior, el solicitante deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Estar en posesión del inmueble en nombre propio en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad durante un año continuo o más.

2. Acreditar que no existe proceso pendiente en su contra en el que se discuta el dominio o posesión del inmueble iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud.

No será obstáculo para el ejercicio de este derecho la circunstancia de que existan inscripciones de posesión anteriores sobre todo o parte del mismo inmueble.

Artículo 3°. *Título Aparente.* Se tendrá, entre otros, como título aparente:

1. La promesa de compraventa cuando esta haya dado origen a la entrega del inmueble.

2. La adquisición de mejoras o de derechos y acciones sobre el inmueble, sea por instrumento público o privado.

Artículo 4°. *Prueba de la Posesión Material.* La posesión material deberá probarse en la forma establecida en el artículo 981 del Código Civil y además se podrá acreditar con la prueba el pago de los impuestos, contribuciones, valorizaciones de carácter Distrital, Municipal o Departamental.

Artículo 5°. *Contenido de la solicitud.* El interesado en obtener la inscripción de la posesión sobre un inmueble deberá presentar solicitud ante el notario donde se encuentre el bien para el otorgamiento de una escritura pública que acredite la posesión.

La solicitud deberá contener:

A. Identificación del solicitante, y de su cónyuge o compañero permanente, domicilio, estado civil y condición en la que actúa.

B. Identificación del inmueble, nomenclatura, certificación y plano catastrales, linderos y cabida.

C. Declaración jurada en la que el solicitante afirme que no existen procesos pendientes sobre la propiedad o posesión del inmueble iniciado con anterioridad a la fecha de la solicitud.

Artículo 6°. *Documentos anexos.* Con la escritura de que trata el artículo anterior se deberán protocolizar los siguientes documentos:

1. Certificación y planos catastrales del inmueble con indicación de su localización, cabida y linderos.

2. Los recibos de pago de los impuestos y contribuciones causados por el inmueble y pagados por el solicitante y con una antigüedad de por lo menos un año.

3. Las declaraciones y pruebas que a juicio del solicitante le permitan demostrar que ha ejercido posesión pública, continua y pacífica sobre el inmueble durante el año anterior a la fecha de la solicitud.

Artículo 7°. *Registro.* Una vez autorizada la solicitud, la escritura pública será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentre ubicado el inmueble.

Artículo 8°. El Registrador de Instrumentos Públicos deberá practicar la inscripción del título de posesión a requerimiento del interesado en el folio de matrícula del inmueble bajo el código de "Posesión Regular".

CAPITULO II

De la declaratoria de prescripción de Vivienda de Interés Social

Artículo 9°. *Declaratoria de Prescripción Adquisitiva.* Sin perjuicio de la competencia de los Jueces de la República, los poseedores de bienes inmuebles urbanos considerados como vivienda de interés social de estratos uno y dos podrán solicitar ante el notario público del círculo donde esté ubicado el inmueble la declaratoria de prescripción adquisitiva del dominio, siempre que no exista oposición por parte de terceros que aleguen igual o mejor derecho al del solicitante, y que los interesados lo soliciten mediante escrito presentado por intermedio de abogado, que contendrá:

1. Identificación del solicitante, y de su cónyuge o compañero permanente, domicilio, identificación, estado civil y condición en la que actúa.

2. Identificación del inmueble, nomenclatura, plano y certificación catastral, linderos y cabida.

3. Identificación de la persona o personas que figuren como titulares de derechos reales sobre el bien, indicando las direcciones para su notificación. En caso de ignorarse el lugar de residencia de quienes deban ser citados, deberá indicarse tal circunstancia bajo la gravedad de juramento que se entenderá prestado por la presentación de la solicitud.

4. Folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente al inmueble de que se trate.

5. Si lo que se pretende prescribir es una parte del predio, deberá acompañarse, además, el plano y certificado catastrales en que se indiquen los linderos y cabida de la parte del predio sobre el cual se ha venido ejerciendo la posesión.

6. La declaración bajo juramento del solicitante, que se entenderá prestado por la presentación del escrito, de que no existe juicio pendiente en su contra o en contra de su cónyuge o compañero en la que se discuta la propiedad o posesión del inmueble iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud.

7. Declaración del impuesto predial o paz y salvo municipal en que conste el valor catastral del inmueble correspondiente a la vigencia de la solicitud.

8. Los documentos, declaraciones y demás pruebas que a juicio del solicitante le permitan demostrar que ha ejercido posesión pública, continua y pacífica sobre el inmueble durante el plazo establecido en la ley.

9. En caso de que se pretenda la prescripción ordinaria del bien, copia auténtica de la escritura de que trata el capítulo anterior, debidamente registrada.

Artículo 10. *Admisión y notificaciones.* Si la solicitud y la documentación anexa se ajustan a las disposiciones de la presente ley, el notario aceptará el trámite mediante acta y ordenará la citación de las personas determinadas e indeterminadas que pudieran alegar derechos sobre el bien. Para este fin el notario enviará por correo certificado comunicación dirigida a cada uno de los titulares de derechos reales, a la dirección indicada por el solicitante o, si no se hubiere podido suministrar tal información, se ordenará su emplazamiento en la forma prevista en el artículo 320 del Código de Procedimiento Civil.

También ordenará el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo inmueble siguiendo las mismas reglas establecidas en los numerales 6 y 7 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente dará aviso a la Secretaría de Planeación Distrital o Municipal, según el caso, para que, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la comunicación, conceptúen sobre la viabilidad de la prescripción atendiendo a que los bienes cuya declaratoria de pertenencia se solicita no se encuentren en zonas que sean objeto de protección ambiental o que sean consideradas de alto riesgo. Si la autoridad de planeación no se pronunciare dentro del plazo fijado, el notario dejará constancia de tal circunstancia y podrá seguir adelante con el trámite de declaratoria de pertenencia.

Artículo 11. *Conciliación.* Si dentro del término de emplazamiento y notificación se presentaren personas que aleguen derechos sobre el bien, el notario dispondrá lo necesario para adelantar una audiencia de conciliación a fin de intentar un arreglo entre las partes interesadas.

Artículo 12. Cuando no se presentaren oposiciones o, cuando habiéndose presentado, se hubiere llegado a un acuerdo conciliatorio se procederá al otorgamiento de la escritura pública en la cual se declare la prescripción del bien, la cual será objeto de registro.

Presentadas oposiciones por parte de terceros, si no fuere posible lograr un acuerdo conciliatorio, se archivará la solicitud quedando las partes en libertad de acudir ante los Jueces de la República para solucionar sus diferencias.

Artículo 13. *Mala Fe.* Las inexactitudes en la información suministrada por el solicitante, tales como la afirmación de no existir procesos pendientes, la ocultación del lugar donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales sobre el bien, o las manifestaciones sobre el ejercicio de la posesión en forma pública, pacífica y no interrumpida, darán lugar a las acciones contempladas por el Código Penal, al pago de los perjuicios a los terceros afectados y demás sanciones que las leyes establezcan. Igualmente, los particulares que resulten afectados en virtud del desconocimiento de sus derechos podrán adelantar, por vía judicial las acciones pertinentes para obtener la declaratoria de nulidad del acto por medio del cual se declare la prescripción y la consecuente reivindicación del bien, conforme a las reglas y procedimientos previstos en el Código de Procedimiento Civil.

CAPITULO III

Disposiciones generales

Artículo 14. *Matrícula Inmobiliaria.* El Registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos deberá asignar el folio o folios en el evento de que el inmueble objeto de posesión o prescripción, carezca de matrícula inmobiliaria, con base en el plano y certificación catastrales correspondientes.

Artículo 15. *Afectación a Vivienda Familiar.* Los inmuebles adquiridos como consecuencia de la prescripción reglamentada en esta ley quedarán afectados por ministerio de la ley, al régimen de vivienda familiar, de que trata la Ley 258 de 1996, cuando el adquirente sea casado o viva en unión marital de hecho permanente.

La afectación a vivienda familiar no será obstáculo para que las cooperativas y las entidades financieras debidamente autorizadas por el Gobierno Nacional, otorguen créditos para la construcción y mejora de tales inmuebles y los acepten como garantías de sus créditos, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 258 de 1996.

Artículo 16. *Bienes Imprescriptibles.* No podrán ser objeto de posesión ni prescripción los bienes de uso público, ni los fiscales, ni los parques naturales, ni los que se encuentren dentro de las reservas forestales, ecológicas o en zonas no urbanizables, ni los que pertenezcan a las comunidades indígenas o negritudes señalados por la Constitución Nacional y en general los que la ley declara como imprescriptibles.

Tampoco podrán acogerse a esta ley los inmuebles ubicados en zonas que a juicio del Gobierno Nacional estén afectados por fenómenos de violencia o desplazamiento.

Artículo 17. *Subsidio del Sisbén.* Los adquirentes de vivienda de interés social mediante el procedimiento previsto en esta ley, no perderán por ese hecho los derechos a subsidio por el Sisbén para la adquisición, mejora o autoconstrucción de vivienda, siempre que reúnan los requisitos para tener derecho a tales subsidios.

Artículo 18. *Impuesto de Registro.* En los eventos de prescripción adquisitiva de inmuebles de estrato 1 y 2 no habrá lugar al pago del impuesto de registro y anotación y de los derechos de registro.

Parágrafo. Todos los títulos que no se hayan registrado lo podrán hacer sin recargo alguno hasta un año contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 19. *Promoción y asesoramiento.* Corresponderá a la Defensoría del Pueblo la promoción y asesoramiento a las personas y comunidades para el trámite de la declaratoria de pertenencia prevista en la presente ley.

Artículo 20. *Solicitud de documentos.* Las oficinas de catastro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi deberán entregar al solicitante los planos y certificaciones catastrales a que haya lugar dentro de los diez días hábiles siguientes a la solicitud, so pena de causal de mala conducta.

Artículo 21. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Germán Vargas Lleras,
Honorable Senador de la República.

INFORMES DE CONCILIACION

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NUMERO 075 DE 2005 SENADO, 221 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana Contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Bogotá, D. C., 29 de agosto de 2006

Doctora

DILIAN FRANCISCA TORO

Presidenta

Honorable Senado de la República

Doctor

ALFREDO CUELLO BAUTE

Presidente

Honorable Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 075 de 2005 Senado, 221 de 2005 Cámara.

En cumplimiento de la designación que las respectivas Mesas Directivas del Senado y la Cámara de Representantes, hiciera en los suscritos, con el fin de conciliar los textos aprobados por la plenaria de cada una de las corporaciones, del texto 075 de 2005 Senado, 221 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana Contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, presentamos en los siguientes términos el informe de conciliación:*

Antecedentes

La Convención Interamericana contra el Terrorismo, fue firmada el 3 de junio en la ciudad de Bridgetown, Barbados y consta de 23 artículos, cuyo propósito es fomentar la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, el cual, además de ser una amenaza global es una grave amenaza para los valores democráticos, para la paz y la seguridad internacional.

El proyecto de ley aprobado por las Cámaras legislativas, es de origen gubernamental presentado por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco y el entonces Ministro del Interior y de Justicia, doctor Sabas Pretelt, el cual inició su trámite por el Senado de la República y finalizó con la aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Esta iniciativa se presenta a consideración del Congreso de la República, en razón a que la “Convención Interamericana contra el Terrorismo” ya había sido ratificada por Ley 898 de julio 21 de 2004, pero sucumbió en el proceso de revisión que la Corte Constitucional realizó mediante la Sentencia C-333 de 2005, declarándola inexecutable por asuntos de trámite, siendo en consecuencia urgente ratificar el convenio firmado, para de esta manera contar con más herramientas que permitan contrarrestar el terrorismo.

Conciliación

La presente comisión accidental, una vez comparó y estudió los textos aprobados por ambas Cámaras, observó que la discrepancia radica en el artículo primero de los mismos, en razón a que el texto

aprobado por la honorable Cámaras de Representantes omite la referencia a que la convención contra el terrorismo aprobada, es de naturaleza “interamericana”, especificación que sí se encuentra en el texto aprobado por el honorable Senado de la República.

En virtud de lo anterior y luego de discutir la conveniencia de cada uno de los textos, la presente Comisión propone a las Plenarias de cada una de las Cámaras acoger el texto aprobado en el Senado de la República, por ser más específico en su redacción.

Por lo tanto el texto conciliado quedará así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 075 DE 2005 SENADO, 221 DE
2005 CAMARA

por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana Contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase la “Convención Interamericana Contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la “Convención Interamericana Contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas,

Manuel Ramiro Velásquez A., honorable Senador de la República;
Oscar Arboleda Palacio, honorable Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 235 DE 2005 SENADO, 006 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se declara el Repentismo como patrimonio artístico, social y cultural de la Nación.

Bogotá, D. C., 29 de agosto de 2006

Honorable Senadora

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES

Presidenta Senado de la República

Honorable Representante

ALFREDO CUELLO BAUTE

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 235 de 2005 Senado, 006 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se declara el Repentismo como patrimonio artístico, social y cultural de la Nación.*

De acuerdo con la designación efectuada por las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes, integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias, el presente informe de conciliación del proyecto de ley de la referencia.

Estudiados el título y los artículos aprobados por las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, hemos establecido que el título y los artículos 1º, 2º y 4º son coincidentes, salvo el artículo 3º el cual fue aprobado de la siguiente manera en las plenarias:

Texto del artículo 3º aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes:

Artículo 3º. El Gobierno reglamentará lo relacionado a la aplicación de esta ley, en un lapso no superior a tres meses contados a partir de la vigencia de la misma y asignará anualmente una partida presupuestal suficiente para su ejecución.

Texto del artículo 3º aprobado en la Plenaria del Senado de la República:

Artículo 3º. El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado a la aplicación de esta ley, en un lapso no superior a tres meses contados a partir de la vigencia de la misma y asignará anualmente una partida presupuestal suficiente para su ejecución.

Teniendo precisión sobre la diferencia que existe al incluir en el artículo 3º del texto aprobado por la Plenaria del Senado la palabra *Nacional*, hemos decidido acoger como texto definitivo el aprobado por la plenaria del Senado de la República, debido a que establece con mayor claridad el nivel gubernamental que debe reglamentar la aplicación de esta ley, en el momento que empiece a regir como ley de la Nación.

A continuación se presenta el texto completo del Proyecto de ley número 235 de 2005 Senado, 006 de 2005 Cámara, una vez conciliados los textos aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes:

TEXTO DEFINITIVO ACOGIDO POR LA COMISION DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 006 DE 2005 CAMARA, 235 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se declara el Repentismo como Patrimonio Artístico, Social y Cultural de la Nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Declárese el Repentismo en sus diferentes formas y estilos literarios, como Patrimonio Artístico, Social y Cultural de la Nación.

Artículo 2º. El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Cultura y las entidades que hagan sus veces, promoverá la investigación, el estudio y la difusión de los diferentes géneros de Repentismo cultural colombiano y desarrollará políticas tendientes a estimular a las personas y entidades que en el territorio colombiano se dedican a cultivar este campo de la improvisación popular.

Artículo 3º. El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado a la aplicación de esta ley, en un lapso no superior a tres meses contados a partir de la vigencia de la misma y asignará anualmente una partida presupuestal suficiente para su ejecución.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Los suscritos conciliadores,

Luis Alberto Gil Castillo, Oscar Darío Pérez Pineda, Senadores de la República; *Oscar Arboleda Palacio, Heriberto Sanabria Astudillo*, Representantes a la Cámara.

C O N T E N I D O

Gaceta número 355 Viernes 8 de septiembre de 2006
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO	
Proyecto de Acto legislativo número 09 de 2006 senado, iniciativa popular por medio de la cual se modifica el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 108 de 2006 Senado, por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.....	6
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 68 de 2006 Senado, por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios.....	9
INFORMES DE CONCILIACION	
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 075 de 2005 Senado, 221 de 2005 Cámara, por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana Contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.....	15
Informe de conciliación y texto definitivo acogido por la Comisión de Conciliación al Proyecto de ley número 235 de 2005 Senado, 006 de 2005 Cámara, por medio de la cual se declara el Repentismo como patrimonio artístico, social y cultural de la Nación.....	15