



# ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS  
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1948)

REPUBLICA DE COLOMBIA

**DIRECTORES:**  
Amaury Guerrero  
Secretario General del Senado  
Néstor Eduardo Niño Cruz  
Secretario General de la Cámara

Bogotá, jueves 15 de noviembre de 1973

Año XVI — No. 69  
Edición de 8 páginas  
Editados por IMPRENTA NACIONAL

## SENADO DE LA REPUBLICA

ACTA NUMERO 32  
DE LA SESION DEL DIA MIERCOLES 14 DE NOVIEMBRE DE 1973  
PRESIDENCIA DE LOS HH. SS. ESCOBAR SIERRA, BURGOS P. Y BARCO

### I

Por orden de la Presidencia se llama a lista por segunda y última vez, a las 5 y 30 p. m., y contestan, haciéndose presentes los honorables Senadores:

Abuchaibe Ochoa Eduardo.  
Aguancha Jiménez Gil.  
Agudelo Villa Hernando.  
Amaya Nelson.  
Angulo Gómez Guillermo.  
Angarita Baracaldo Alfonso.  
Arriaga Copete Libardo.  
Balcázar Monzón Gustavo.  
Barco Renán.  
Bravo Guerra Alberto.  
Bula Hoyos Germán.  
Burgos Pareja Remberto.  
Burgos Puche Benjamín.  
Caballero Cormane Carlos.  
Carvajal José Antonio.  
Carriazo Ealo Isaias.  
Castro Tovar Manuel.  
Castro Francisco Danilo.  
Colmenares B. León.  
Charris de la Hoz Saúl.  
Díaz Callejas Apolinar.  
De la Espriella Ramiro.  
Duarte Jiménez Gregorio.  
Duque Alvarez Antonio.  
Duque Quintero Gustavo.  
Echeverri Mejía Hernando.  
Elejalde Toro Bernardo.  
Emiliani Román Raimundo.  
Eastman V. Jorge Mario.  
Escobar Sierra Hugo.  
Espinosa Valderrama Augusto.  
Falla Jorge.  
Fernández Santamaría Jorge.  
Forero Gómez Hernando.  
Giraldo José Ignacio.  
Giraldo Marín Luis Carlos.  
Giraldo J. Eladio.  
Gómez Aristarco.  
González Santana Alvaro.  
Guerra Tulena José.  
Hernández de Ospina Bertha.  
Isaza Mejía Guillermo.  
Jaramillo Londoño Arturo.  
Jaramillo Montoya José.  
Lara Aguancha Juan.  
Liévano Aguirre Indalecio.  
López Zapata Guillermo.  
Lozano Guerrero Libardo.  
Luna Valderrama Oscar E.  
Lloreda Caicedo Alvaro.  
Marín Vanegas Darío.  
Martínez Caballero José Vicente.  
Martínez Velásquez Fernando.  
Mejía Figueredo Joaquín.  
Mendoza Hoyos Alberto.  
Millán Vargas Luis F.  
Monroy Reyes Carlos.  
Moreno Díaz Samuel.  
Mosquera Chaux Víctor.  
Nieto Rojas José María.  
Ocampo Avendaño Guillermo.  
Ochoa de Correa Ofelia.  
Ospina Hernández Mariano.  
Pabón Núñez Lucio.  
Pérez Luis Avellino.  
Perilla Barreto Fidel.  
Poñada Jaime.  
Puentes Milton.  
Ramírez Agudelo Libardo.  
Ramírez Francisco Eladio.  
Restrepo Arbeláez Carlos.  
Rincón Ovidio.  
Ríos Nieto Ciro.  
Salsazar Movilla Clemente.  
Salazar Robledo Jaime.  
Sarasty Domingo.  
Serrano Rueda Jaime.  
Sánchez Silva Alvaro.  
Silva Gómez Bernardo.  
Suárez Villa Diego.  
Torres Almeida Luis.  
Torres Ramírez Ernesto.  
Urdaneta Laverde Fernando.

Velásquez Luis Guillermo.  
Vélez Marulanda Oscar.  
Vergara Támara Rafael.  
Vivas Mario S.  
Yepes Santos Hernando.  
Zabaráin Armando.  
Zea Hernández Germán.

Dejan de asistir con excusa justificada los honorables Senadores:

Aponte García Rafael David.  
Avila Bottia Gilberto.  
Cury José Elias.  
Faccio Linee López Miguel.  
Galindo Alberto.  
Garavito Muñoz Hernando.  
González Ceballos Rogelio.  
Hernández Rodríguez Guillermo.  
Ibarra Isaias Hernán.  
Lafaurie Acosta José Vicente.  
Lemus Garviras Manuel.  
López Gómez Edmundo.  
López López Ancizar.  
Martín Leyes Carlos.  
Martínez de Jaramillo Hilda.  
Matiz Espinosa Alfredo.  
Pava Navarro Jaime.  
Peña Alzate Oscar.  
Perico Cárdenas Jorge.  
Pinedo Barros Miguel.  
Polanco Ospina Efraim.  
Riascos Julio.  
Tofiño Carlos H.  
Torrente Julio César.  
Trujillo Carlos Holmes.  
Valencia de Hubach Josefina.  
Villazón de Armas Crispín.

Al integrarse el quórum reglamentario la Presidencia abre la sesión.

### II

Resulta aprobada el Acta número 31 de la sesión del día martes 13 del presente mes, publicada en Anales número 68, sin que el Senado le hiciera ninguna observación.

El Presidente, honorable Senador Escobar Sierra, suministra la siguiente información:

Y antes de dar cumplimiento al orden del día deseo comunicar a los honorables Senadores el propósito que tiene la Mesa Directiva de procurar hacer una sesión matinal mañana entre 11 y media y 12 del día por lo menos, para iniciarla para considerar el Presupuesto Nacional. Esto teniendo en cuenta que la sesión vespertina puede ser muy breve, o puede languidecer también el quórum para decidir en virtud de que los Senadores liberales están invitados para un acto de especial trascendencia para ellos y para el partido liberal, y que esa es la razón por la cual la Mesa Directiva insiste en la sesión matinal.

### III

#### Proyectos de ley para segundo debate

La Secretaría informa que se encuentra en discusión el proyecto de Acto legislativo número 78 de 1971, "por el cual se reforma el artículo 113 de la Constitución Nacional", habiendo quedado con derecho al uso de la palabra en el debate, el honorable Senador Espinosa Valderrama.

La Presidencia confirma en ese derecho al honorable Senador Espinosa Valderrama, quien inicia su intervención haciendo una reminiscencia de los debates en que participó cuando fue discutida en el Congreso la Reforma Constitucional de 1968, manifestando que el artículo 113 de la Constitución que se pretende reformar, es el fruto de acuerdos políticos entre los dos partidos de la coalición de Gobierno y que por lo tanto su reforma requeriría, por lo menos, que se procediera de igual manera, es decir, por medio de acuerdos de las mismas colectividades políticas. Sostiene que por ese motivo la norma constitucional adquirió una categoría especial, y por lo tanto merece que los partidos se ocupen de ella con el mayor cuidado y empleando los procedimientos que se adoptaron cuando fue aprobada.

Apoya sus puntos de vista con carta del Presidente del Directorio Conservador, doctor González Narváez, dirigida recientemente al señor Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, de la cual le da lectura a algu-

ORDEN DEL DIA PARA LA SESION DE HOY JUEVES 15 DE NOVIEMBRE DE 1973 A LAS 11:00 A. M.

### I

LLAMADA A LISTA

### II

APROBACION DEL ACTA DE LA SESION ANTERIOR

### III

NEGOCIOS SUSTANCIADOS POR LA PRESIDENCIA

### IV

PROYECTOS DE LEY PARA SEGUNDO DEBATE

Número 132 de 1973 "sobre gastos y Ley de Apropiaciones del 1º de enero al 31 de diciembre de 1974" (Cámara número 21).

Número 68 de 1973 "por medio de la cual se aprueba el Convenio Cultural entre la República de Colombia y la República del Ecuador, firmado en Quito el 20 de mayo de 1971.

Número 71 de 1973 "por la cual se aprueba el Convenio Cultural entre la República de Colombia y la República del Líbano, firmado en Bogotá el 6 de junio de 1961.

Número 87 de 1973 "por la cual el Congreso Nacional honra la memoria del Almirante José Prudencio Padilla, con motivo del sesquicentenario de la Batalla Naval de Maracaibo y de cumplirse el 145º aniversario de su muerte.

Número 98 de 1973 "por la cual se aprueba el convenio de colaboración cultural y científica entre la República de Colombia y la República Popular de Bulgaria, firmado en Bogotá el 17 de marzo de 1972.

Número 99 de 1973 "por la cual se aprueba el Convenio Cultural entre la República de Bolivia y la República de Colombia, firmado en La Paz el 24 de junio de 1972.

Número 78 de 1971 "por el cual se reforma el artículo 113 de la Constitución Nacional".

Número 131 de 1972 "por la cual se crea la Dirección del Presupuesto del Congreso Nacional y se dictan otras disposiciones en desarrollo del parágrafo único del artículo 208 de la Constitución Nacional".

Número 9 de 1973 "por la cual se crea una asociación multinacional para la construcción del Canal del Atrato".

Número 49 de 1973 "por la cual se aprueba el acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por 'Satélite', celebrado en Washington el día 20 de agosto de 1971".

Número 137 de 1973 "por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de Supatá y se dictan otras disposiciones".

Número 83 de 1973 "por la cual se concede una rebaja de penas".

Número 109 de 1973 "por la cual se modifica el artículo 27 del Decreto-ley número 2338 de 1971, reorgánico de la carrera de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional".

Número 112 de 1973 "por la cual se aprueba un contrato sobre Administración de la Fundación Colegio Mayor de San Bartolomé".

### V

Lo que propongan los honorables Senadores y los señores Ministros del Despacho.

El Presidente,

HUGO ESCOBAR SIERRA

El Primer Vicepresidente,

BENJAMIN BURGOS PUCHE

El Segundo Vicepresidente,

RENAN BARCO

El Secretario General,

Amaury Guerrero.

nos apartes. Igualmente, con el mismo fin, hace referencia a la comunicación del señor Presidente de la República al señor Presidente del Senado, en la cual el primer mandatario expresa la opinión del Gobierno con relación al proyecto reformativo. Sugiere, de manera insistente, que si se quiere hacer la reforma del citado artículo constitucional, ella debe ser fruto de convenio entre los dos partidos. Expresa que cree interpretar el querer del partido liberal cuando manifiesta que su colectividad no está interesada en que se haga la reforma propuesta. Pasa a referirse a las palabras del honorable Senador Raimundo Emiliani, a quien le refuta sus planteamientos, al tiempo que asume la defensa del honorable Senador Ocampo Avendaño, aludido por el mismo honorable Senador Emiliani en su discurso en la sesión de ayer. Se ocupa el orador de hacer el análisis de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, mencionada antes en el debate, a la cual le reconoce su honestidad y buen juicio jurídico patentizado en dicho fallo.

En su extensa exposición el honorable Senador Espinosa Valderrama, como razonamiento fundamental, sostiene insistentemente que el Congreso no debe asumir la responsabilidad de aprobar la reforma constitucional que se discute sin que se realice antes un entendimiento de los dos partidos tradicionales, (liberal y conservador), el debido convenio o entendimiento. También sugiere que el Senado debe acometer un estudio más cuidadoso de la iniciativa, y por lo tanto ésta debiera volver a la Comisión respectiva. Finalmente anuncia su voto negativo al proyecto de Acto legislativo, y reitera su afirmación de que la reforma es inconveniente para el Congreso, por cuanto la institución se colocaría en la opinión pública, en muy mal concepto.

En el curso de la extensa intervención del honorable Senador Espinosa Valderrama, toman parte en la discusión los honorables Senadores Emiliani Román, Bravo Guerra, López Zapata, Escobar Sierra, Salazar Movilla y Angulo Gómez, para exponer sus apreciaciones alrededor del proyecto en el campo jurídico y político. Los mencionados Senadores se declaran adversos a las formulaciones del orador, y sus opiniones, junto con el texto completo del discurso del honorable Senador Espinosa Valderrama, serán publicadas en Relación de Debates.

El honorable Senador Angulo Gómez hace uso de la palabra para sentar su protesta por la forma tendenciosa como la prensa, especialmente El Tiempo, ha hecho la presentación del proyecto para atribuirlo exclusivamente a la representación conservadora. Aclara que el proyecto lo firman congresistas pertenecientes a distintos partidos y grupos; que fue aprobado unánimemente en la primera vuelta por la Comisión Primera del Senado y la Corporación en pleno, durante las sesiones del periodo pasado. El honorable Senador Angulo Gómez en su calidad de ponente, solicita a la Presidencia que lo deje con derecho al uso de la palabra para el próximo miércoles; pues se siente obligado a responder las consideraciones presentadas por el honorable Senador Espinosa Valderrama.

El honorable Senador Martínez Velásquez solicita que se declare la suficiente ilustración; petición que retira después, atendiendo el requerimiento cordial que le hace el honorable Senador Angulo Gómez para tener la oportunidad de hablar posteriormente.

El honorable Senador Bravo Guerra deja la siguiente constancia:

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
Sala Plena

Aprobada según acta número 38 de octubre 29 de 1971.  
Magistrado ponente: doctor Guillermo González Charry.

Bogotá, D. E., octubre veintinueve (29) de mil novecientos setenta y uno (1971).

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 90 de la Carta Política, el Vicepresidente del Senado ha enviado a la Corte el proyecto de ley señalado con el número 36 de 1971, por la cual se dictan varias disposiciones con base en el artículo 113 de la Constitución Nacional, y cuyo texto dice así:

"El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

"Artículo 1º. La parte del primero de julio de 1971 la remuneración mensual de los Miembros del Congreso Nacional será igual a la que desde la misma fecha, con base en el Decreto 524 de 27 de marzo del presente año devengan los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado, Fiscales del Consejo de Estado y Procurador General de la Nación.

"Parágrafo. La nivelación que dispone el presente artículo se distribuirá entre gastos de representación y dietas proporcionalmente teniendo en cuenta lo que para tales efectos rige actualmente.

"Artículo 2º. El Gobierno Nacional efectuará las operaciones de crédito necesarias dentro del Presupuesto de la presente vigencia para dar cumplimiento a esta ley.

"Artículo 3º. Esta ley regirá desde su sanción y modifica las disposiciones anteriores sobre la materia".

Pasado que fue para la sanción ejecutiva, el Señor Presidente, con la firma de sus Ministros de Gobierno y Hacienda y Crédito Público, lo objetó por inconstitucional en documento que en lo esencial dice textualmente:

"1º) El artículo 113 de la Carta dispone en su inciso primero que los miembros del Congreso tendrán, durante todo el periodo constitucional respectivo, el sueldo anual y los gastos de representación que determine la ley (el subrayado no es del texto).

"Este inciso, que, como todo el artículo 113, proviene de la Reforma Constitucional de 1968, modifica el artículo 8º del Plebiscito de 1957 según el cual los miembros del Congreso no tenían sueldo permanente "sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones.

"Como antes de 1957 el sueldo anual ni estaba prohibido ni tenía consagración expresa, lo primero que encuentra el intérprete en su análisis es la consagración de dicho sueldo anual.

"Pero, además, la disposición transcrita señala expresamente que los congresistas tendrán derecho 'durante todo el periodo constitucional respectivo', a un sueldo anual. Si se tiene en cuenta que la Reforma de 1968 autorizó en forma clara el pago de sueldos y gastos de representación aun fuera del periodo de sesiones del Congreso, la expresión citada no puede significar sino que la remuneración fijada por la ley debe mantenerse igual durante todo el periodo constitucional para el cual fueron elegidos los miembros del Congreso. No puede concebirse que el Constituyente expresara en un mismo artículo, en el mismo inciso, y casi en el mismo renglón, idéntica idea pero por términos distintos o que incurriera inexplicablemente en una repetición inútil e innecesaria. Por consiguiente, cuando habla de sueldo anual quiere decir que los congresistas percibirán asignaciones en épocas en que el Congreso no esté sesionando y cuando dice que durante todo el periodo, evidentemente se refiere a la imposibilidad de hacer modificaciones que tengan vigencia durante el mismo.

"El constituyente de 1968 consignó, en un mismo inciso y con expresiones diferentes, para que no hubiera duda sobre su intención normativa, dos principios también distintos. Primero repitió, en los términos señalados, el antiguo artículo 112 según el cual todo aumento de dietas sólo tiene vigencia una vez haya terminado el periodo para el que han sido elegidos quienes lo aprueben, y luego, modificando el artículo 8º del Plebiscito, como ya se dijo, consagró también el sueldo anual para los congresistas.

"Es así como la Reforma de 1968 conservó el principio conforme al cual quienes disponen un aumento de dietas no pueden ser beneficiarios, regla que siempre ha inspirado las Constituciones colombianas. Desde 1812, en la Constitución de Antioquia, se establecía que los miembros de la legislatura recibirán por sus servicios una gratificación por todo el tiempo que duren las sesiones. Esta gratificación podrá ser aumentada o disminuida por ley; pero ninguna alteración tendrá efecto hasta que no se renueve toda la legislatura que la ejecutó" (artículo 50 del Título III); y el artículo 112 de la Constitución de 1886 preceptuaba, en norma que sólo fue modificada en su presentación y redacción en 1968, que ningún aumento de dietas ni de viáticos decretado por el Congreso, se hará efectivo sino después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura en que hubiera sido votado.

"El constituyente de 1968, al establecer el mismo sueldo anual durante todo el periodo constitucional respectivo, recogió este principio y mantuvo así la tradición colombiana al respecto.

"Esta interpretación ya se hizo en la Ley 83 de 1968, en la que por primera vez se desarrolló la norma sobre sueldo anual, al consignar en su artículo 1º que las asignaciones de los miembros del Congreso Nacional serán computables anualmente durante el periodo constitucional para el cual fueron elegidos.

"2º) El estatuto del congresista, en cuanto a sus ingresos, está integrado, conforme al artículo 113 de la Constitución, por la remuneración (sueldo anual y gastos de representación) y las prestaciones de seguridad social, aspectos que en el citado artículo reciben tratamiento diferente.

Desde luego las leyes que a dichas materias se refieren, bien para fijarlas o para mejorarlas, implican un gasto a cargo de la Nación y, por tanto, están cobijadas por las previsiones del inciso segundo del artículo 79 de la Constitución, esto es, que sólo es posible legislar sobre ellas a iniciativa del Gobierno Nacional. Prueba de lo anterior es que cuando la Constitución quiere exceptuar una de ellas de la iniciativa exclusiva del Gobierno, lo dice expresamente. En efecto: el inciso primero del artículo 113, que se refiere a remuneración, nada dice respecto de la iniciativa para presentar proyectos de ley, como sí se consignaba en el proyecto que dio lugar al Acto Legislativo número 1 de 1968 y que el Congreso aprobó en primera vuelta; en cambio, en el inciso 3º de la misma disposición se establece que el régimen de prestaciones de seguridad social de los miembros del Congreso será determinado por la ley a iniciativa de éstos. La Constitución, cuando quiere exceptuar del régimen previsto en el inciso 2º del artículo 29 algún asunto relativo al gasto público, lo hace en forma expresa, y cuando ello no ocurre debe entenderse que la respectiva materia se rige por las normas generales. Es decir, que las leyes que se expidan con base en el inciso primero del citado artículo 113 se regulan por el principio consignado en el inciso 2º del artículo 79 de la Carta, por tratarse de leyes que ocasionan un gasto a la Nación y que no fueron expresamente exceptuadas, como si ocurrió con los proyectos relativos a seguridad social de los congresistas, los cuales se previeron como de origen parlamentario.

"3º) El proyecto sigue siendo inconstitucional, aunque no se acepte el razonamiento que se acaba de exponer y se piense que, cuando el inciso 3º del artículo 113 habla de 'prestaciones', se está refiriendo también a las asignaciones, por considerarse con sentido amplio que el sueldo y los gastos de representación son contraprestación por la actividad parlamentaria. En esta forma los conceptos 'prestaciones', y 'seguridad social' tendrían sentido distinto, y el inciso tercero cobijaría dos materias diferentes, ya que se entendería por prestaciones lo relativo a remuneración.

"Pero aunque los congresistas tuviesen iniciativa respecto de proyectos como el estudiado, habría en todo caso un límite establecido por la Constitución: nunca las asignaciones y prestaciones que se adopten pueden ser superiores a las de los Ministros del Despacho. Y como las disposiciones del proyecto fijan para los miembros del Congreso un régimen de 'prestaciones' o remuneración superior al que rige para los Ministros, aquél resulta contrario al texto del artículo 113 de la Constitución Nacional.

"4º) Como se anotó, la Constitución consagra que el régimen de seguridad social de los congresistas no puede ser superior al de los Ministros del Despacho. Si se tiene en cuenta que esas prestaciones están constituidas, por ejemplo, por la pensión de jubilación, el auxilio de cesantía o las vacaciones, y que su valor depende del sueldo o asignación respectiva, un aumento en la remuneración implica elevar el valor de tales prestaciones.

"Conforme a lo dicho, al modificar la cuantía de las prestaciones sociales de los congresistas, como consecuencia del aumento de remuneraciones, el proyecto resultaría inconstitucional por establecer prestaciones superiores a las de los Ministros.

"Por último, como el proyecto busca equiparar las asignaciones de los miembros del Congreso con las de los más altos funcionarios de la rama jurisdiccional, según se desprende de las ponencias y de su texto mismo, basándose en que el Gobierno, por facultades concedidas por el propio legislador, puso al día la remuneración de estos últimos servidores, es conveniente dejar claramente establecido que la Constitución no exige igualdad entre la remuneración de los congresistas y la de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Estado, Fiscales del Consejo de Estado y Procurador General de la Nación.

"Lo dicho aparece más diáfano si se estudian los antecedentes del actual artículo 113 de la Constitución. En efecto, en el proyecto de Reforma Constitucional, aprobado en primera vuelta, si se disponía por el artículo 29 del mismo que 'será igual la remuneración de los miembros del Congreso, de los Ministros del Despacho, de los Magistrados de las Cortes Constitucional y de Casación, de los Consejeros de Estado, del Contralor General de la República, y el propio Congreso, ya en la segunda vuelta, decidió soberanamente eliminar este principio. Lo anterior se anota dentro del campo estrictamente jurídico, sin que sea intención del Gobierno establecer criterios distintos en el trato de esos diferentes servidores del Estado.

"El Gobierno, después del estudio que juiciosa y desprevencidamente ha hecho de los textos constitucionales, llega a la conclusión de que el acto sometido a su sanción es contrario a la Constitución, y como así lo interpreta, considera que, por encima de cualquier circunstancia, el deber del gobernante es evitar que ésta sea desconocida por acción u omisión suya. Esta es la norma constante que ha regido la vida jurídica de Colombia. No entra el Gobierno a analizar otros factores, pues no cree que le corresponda dar votos de aplauso o de censura a la determinación de un órgano del Poder Público, que reconoce preocupado por los más altos intereses del país y con el cual, afortunadamente, esta Administración ha tenido las mejores relaciones y comunicación constante en la búsqueda de las grandes soluciones nacionales.

"En unos días celebraremos 150 años de la firma de la Constitución, primera de Colombia en la Villa del Rosario. Allí el primer Presidente encargado de la nueva República de Colombia, al tomar posesión de su cargo, indicó que es la ley el origen de todo bien y mi obediencia el instrumento de su más estricto cumplimiento. El Gobierno debe ceñir su conducta a esa noble tradición.

"En cumplimiento de sus altos deberes, y en la forma anotada, el Gobierno Nacional objeta por inconstitucional el artículo 1º del proyecto de ley número 36 de 1971 en el Senado (Cámara Nº 50) por la cual se dictan varias disposiciones con base en el artículo 113 de la Constitución Nacional. (Fdo.), MISAEL PASTRANA BORRERO. El Ministro de Gobierno (fdo.), Abelardo Forero Benavides. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, encargado (fdo.), Hugo Palacios Mejía".

Como el envío del proyecto a la Corte tiene por objeto que ésta dé cumplimiento a la función que le está señalada por el numeral 1º del artículo 214 de la Constitución, a ello se procede, dentro del término legal, previas las siguientes

**CONSIDERACIONES.**

De lo transcrito se deduce que el Gobierno apoya sus objeciones en cuatro puntos de vista, a saber:

a) Que aunque el pago de las asignaciones debe ser anual, como él se hace por todo el periodo constitucional, una vez decretado o establecido, no puede regir dentro de dicho periodo, que hoy es de cuatro años, porque a ello se opone el principio del antiguo artículo 112, incorporado en el actual 113; y porque, además, una vez establecido, no puede modificarse dentro del periodo. Tal establecimiento, agrega, se cumplió por medio de la Ley 83 de 1968;

b) Que de acuerdo con la enmienda constitucional de 1968, la iniciativa del gasto público corresponde al Gobierno. Es así que las asignaciones de los miembros del Congreso implican una inversión o gasto de esa naturaleza, luego al haber tenido el proyecto iniciativa en el parlamento, se violaron los artículos 76-4 y 79, inciso 2º de la Carta;

c) Que si las llamadas "dietas y gastos de representación", se comprendieran dentro de la noción de prestaciones, se violaría el artículo 113 in fine de la Carta, pues significaría que con ellas se estaría cubriendo un sistema de remuneración, al cual cabría la misma objeción formulada en el punto anterior; y

d) Que como al disponer un aumento de asignaciones, se establece, por consecuencia, un aumento de las prestaciones sociales de los congresistas, se viola el artículo 113, inciso 3º in fine, según cuyos términos el régimen de aquellos no será superior al que se señale para los Ministros del Despacho.

En su orden se estudiarán:

Primera. En materia de asignaciones para los congresistas, los preceptos vigentes antes de la Reforma de 1968, estaban contenidos en los artículos 112 y 113 de la Carta, que decían:

"Artículo 112. Ningún aumento de dietas ni de viáticos decretados por el Congreso se hará efectivo sino después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura en que hubiere sido votado".

"Artículo 113. La remuneración de los miembros del Congreso será fijada y reglamentada por la ley (artículo 25 del A. L. número 1 de 1945). Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales no tendrán sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones". (artículo 8º del Plebiscito de 1º de diciembre de 1957).

Dos aspectos de nítida claridad resultaban de los textos transcritos, a saber: uno de carácter técnico, consistente en que la remuneración que la ley señalara, deberían serlo por sesiones y solo durante ellas, cualquiera fuera el periodo constitucional de los miembros del Congreso. Y otro, con-

forme al cual el aumento que se decretara en la vigencia de un periodo, no podría aplicarse, o tener vigor, sino a partir del vencimiento del mismo, para que de aquel no se beneficiaran sus autores. Estos principios no se mantuvieron en la reforma de 1968, como pasa a verse:

El primer proyecto de reforma, presentado por el Gobierno, decía en su artículo 20:

"El artículo 112 de la Constitución quedará así:

"Los Presidentes de cada Cámara proveerán todos los empleos que para el servicio de las mismas haya creado la ley; mantendrán el orden interno imponiendo las sanciones reglamentarias; asegurarán la prestación de los servicios auxiliares y técnicos y dirigirán la policía interior". Como se ve, tratase de materia enteramente distinta a la del primitivo artículo 112, ya transcrito.

El artículo 21 del mismo proyecto decía:

"El artículo 113 de la Constitución quedará así:

"La remuneración de los miembros del Congreso será fijada y reglamentada por la ley. Ningún aumento de dietas ni de viáticos decretado por el Congreso, se hará efectivo sino después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura en que hubiere sido votado".

Sobre este artículo, la exposición de motivos del proyecto dice que "el artículo 113 que se propone recoge el contenido de los artículos 112 y 113 (de la Carta vigente entonces), sin implicar ningún cambio". Y en la ponencia para primer debate, de éste, que se repite, es el primer proyecto, nada se dice en concreto sobre el tema, sino que, en términos generales, se engloba en la proposición final de rutina que pide darle dicho debate (páginas 50 y 105 de la "Historia de la Reforma". Edición Imprenta Nacional—1969—Edición de la Presidencia de la República).

En la ponencia para segundo debate del Senado, se dice lo siguiente:

"5. Si la competencia del Ejecutivo es ampliada y fortalecida en los ámbitos administrativos, financiero y de crisis económica, el Congreso es objeto, en el proyecto, de varias provisiones que, a más de tutelar la necesaria independencia de los congresales frente al Gobierno, robustecerán la institución legislativa en sus poderes de control político. Hélas aquí:

... b) Quedan sustraídas por completo a la iniciativa del Gobierno, todas las leyes relativas a los servicios administrativos y técnicos del Congreso y las referentes a la remuneración, asignaciones y estatutos de seguridad social de sus miembros".

El proyecto que entró para segundo debate no era, en el aspecto que se estudia, igual al presentado por el Gobierno, y cuyo texto ya se conoce. Sufrió modificaciones hasta el punto de que en el solo orden de la enumeración el 21 (materia de la discusión), quedó convertido en el 31, que con el 29 vinieron a regular la situación en los siguientes términos:

"Artículo 29. La remuneración de los Senadores y Representantes se compondrá de un sueldo fijo y de gastos de representación por asistencia efectiva a las sesiones plenas de las Cámaras o de sus Comisiones permanentes". "Durante el receso del Congreso y de las comisiones, los miembros del Congreso no tendrán derecho a gastos de representación". "La ley determinará el monto del sueldo anual y de los gastos de representación. Será igual la remuneración de los miembros del Congreso, de los Ministros del Despacho, de los Magistrados de las Cortes Constitucional y de Casación, de los Consejeros de Estado, del Contralor General de la República y del Procurador General de la Nación".

"Artículo 31. El artículo 113 de la Constitución quedará así:

"La remuneración, asignaciones y estatutos de seguridad social de los miembros del Congreso serán fijados y reglamentados solo por el legislador".

Es de notarse que los dos artículos transcritos fueron los aprobados por el Congreso en la primera vuelta constitucional del primer proyecto de reforma, como consta en la publicación del "Diario Oficial" número 32347 de 1967, hecha por disposición del Gobierno, consignada en el Decreto 1734 de 21 de septiembre del mismo año.

Viene luego el que se llamó texto unificado de tres proyectos de reforma constitucional, uno de los cuales es el que se viene comentando, presentado para la segunda vuelta, al cual pertenece el artículo 39, del siguiente tenor:

"El artículo 113 de la Constitución Nacional quedará así:

"Los miembros del Congreso tendrán, durante el periodo constitucional respectivo, el sueldo y los gastos de representación que determine la ley, los cuales no podrán ser pagados cuando, sin justa causa, no asistan a las sesiones de las comisiones y de las Cámaras. Los Presidentes de las Cámaras, o de las comisiones en receso del Congreso, llamarán a los suplentes en los casos de faltas absolutas o temporales de los principales. El régimen de prestaciones y de seguridad social de los miembros del Congreso, será determinado por la ley a iniciativa de éstos, pero no podrá ser superior al que se señale para los Ministros del Despacho" (Página 452, obra citada).

En la ponencia para primer debate de este proyecto unificado, en la cual se incluye una resolución interpretativa de las atribuciones del Congreso sobre modificación de los textos objeto de la reforma (páginas 469 a 546), de 28 de septiembre de 1968, y luego de hacer constar que hubo acuerdo sobre el artículo 39 del proyecto, modificatorio del artículo 113 de la Carta (página 478), se dice respecto del mismo que: "la remuneración de los miembros del Congreso será anual, esto es, durante el periodo constitucional respectivo" y se agrega: "Es la fórmula de la reforma constitucional de 1936 y deroga el actual artículo 112 de la Carta" (se subraya). La explicación del texto y la derogatoria que implica, se hacen así:

"Esta determinación que fue iniciativa del Gobierno (sueldo anual), se tomó, entre otras, por las siguientes razones: Extensión de las incompatibilidades (artículos 103 de la Carta y 34 del proyecto); aumento del número de sesiones (artículos 104 de la Carta y 33 del proyecto); obligación de asistir a las sesiones que se convocan como consecuencia del estado de emergencia económica (artículos 122 de la Carta y 46 del proyecto); obligación de asistir a las sesiones extraordinarias que normalmente puede hacer el Presidente

de la República (artículos 118, ordinales 2º y 42 del proyecto); obligación de asistir a convocatoria del Gobierno, o por iniciativa propia, a las sesiones de la Comisión Especial Permanente (artículos 72 de la Carta y 9º, inciso 8º); obligación de asistir a las sesiones extraordinarias de las comisiones, cuando el Gobierno las convoque para preparar proyectos de ley (artículos 72 de la Carta y 9º, inciso final...) etc.).

"ch). El régimen de prestaciones y de seguridad social de los miembros del Congreso será determinado por la ley a iniciativa de éstos, con la limitación de que no podrá ser superior al que se señale para los Ministros" (inciso final del artículo 9º) (páginas 494 y 496, obra citada).

Por último, y luego de los debates reglamentarios el texto del artículo 36, reformativo del 113 y derogatorio del 112 quedará así:

"Artículo 36. El artículo 113 de la Constitución Nacional quedará así:

"Los miembros del Congreso tendrán, durante todo el periodo constitucional respectivo, el sueldo anual y los gastos de representación que determine la ley. Los Presidentes de las Cámaras o de las comisiones en receso del Congreso, llamarán a los suplentes en los casos de faltas absolutas o temporales de los principales". El régimen de prestaciones de seguridad social de los miembros del Congreso, será determinado por la ley a iniciativa de éstos, pero no podrá ser superior al que se señale para los Ministros del Despacho" (Pág. 594, ob. citada).

La historia anterior trae plena luz a la Corte sobre las siguientes conclusiones, respecto del primer punto examinado:

1º Fue esencial en la reforma el cambio del sistema de remuneración que, por asistencia diaria, como lo prescribió el plebiscito del 1º de diciembre de 1957, se convirtió en permanente, o lo que para el caso es lo mismo, en anual, entendiéndose que el actual periodo de los miembros del Congreso es de cuatro años (Arts. 95 y 101). El sentido de este cambio no es otro que el de otorgar derecho a los miembros del Congreso a recibir durante todo el periodo constitucional respectivo, una remuneración anual integrada por sueldo y gastos de representación, avanzando así, por razones de conveniencia, hacia la profesionalización de la tarea parlamentaria.

2º El principio tradicional que se consignaba en el artículo 112 de la Carta modificada, consistente en que el aumento decretado solo debía regir a partir de la legislatura siguiente desapareció en la evolución sufrida por el proyecto entre su presentación inicial por el Gobierno y su aprobación dentro del texto unificado. No sólo resulta así de las exposiciones y ponencias, sino de una simple interpretación de sentido común, pues no se entendería una metamorfosis constitucional tan complicada como la que sufrió la reforma, para llegar, en el punto de estudio, a una fórmula igual a la antigua (Art. 112) pero redactada en términos completamente distintos. El hecho de que la remuneración sea anual, según la norma, y se pague durante todo el periodo constitucional respectivo, lleva a la conclusión de que decretada dentro de un periodo en curso, entra en vigor para el mismo o para lo que falta de él, aunque ya no pueda modificarse con efectos para el mismo periodo. Si otra hubiera sido la intención del constituyente, bien hubiera podido mantener, como parte del texto, lo propuesto por el Gobierno inicialmente, que era sólo la reducción de los términos precisos y diáfanos del viejo artículo 112 de la Carta. No lo hizo así y la Corte no puede hacer decir a los preceptos lo que de por sí no dicen ni resulta de su naturaleza o espíritu.

Ahora bien, como la Ley 83 de 1968, se expidió antes de que entrara en vigor el nuevo sistema de unificación a cuatro años del periodo de los miembros del Congreso, ello significa que el Congreso podía desarrollar el nuevo principio para el nuevo periodo, que, como es de público conocimiento, comenzó el 20 de julio de 1970 para terminar el 19 del mismo mes de 1974 y que es lo que se cumple con el proyecto que se estudia. Aquella ley, por lo tanto, se relaciona con un régimen de periodos constitucionales diferentes y no puede tenerse, en modo alguno, como la reglamentación del artículo 113 vigente de la enmienda de 1968. Por este aspecto, pues, el proyecto es constitucional.

Segunda. 1. Se relaciona con la iniciativa del gasto público. De conformidad con el artículo 76 de la Carta corresponde al Congreso, por modo general, hacer las leyes, las cuales pueden tener origen en la iniciativa de sus miembros o de los Ministros del Despacho (Art. 79). Con anterioridad a la enmienda de 1968, existían tres excepciones al principio: la ley de presupuesto que debía ser presentada por el Gobierno; las leyes sobre contribuciones y las orgánicas del Ministerio Público que debían tener origen necesariamente en la Cámara. Con posterioridad a tal enmienda, el artículo 79, 2º inciso, en concordancia con el 76, ordinal 4º, que con otros como el 80 redistribuyó funciones entre el Gobierno y el Congreso, consagró una serie de excepciones en relación con la iniciativa del gasto público, cuyo significado y alcance ha sido ya estudiado y fijado por la Corte en diferentes oportunidades. La ley que decreta asignaciones y prestaciones sociales para los miembros del Congreso caben dentro del citado régimen? Veamos.

a) Los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, nada tienen que ver con dichas asignaciones y prestaciones. Su alcance es otro y ahora es superfluo repetirlo;

b) Tampoco se refieren dichas leyes a los planes y programas de obras públicas que deban emprenderse o continuarse. Se trata de materia enteramente distinta;

c) No se trata de decretar una inversión pública o privada en el sentido técnico que a dichos conceptos se fijan en la ciencia de la hacienda pública. Aunque en el lenguaje vulgar y desde un punto de vista general, la ley decreta una inversión en el sentido de fijar un gasto, no se trata de la asignación de fondos públicos a un fin reproductivo, en el sector público ni en el privado, sino a un gasto especial de funcionamiento del Congreso. Tampoco se trata de un gasto de funcionamiento para la Rama Administrativa tarea que corresponde de modo específico al Gobierno según el artículo 120-21 de la Carta, norma que permite desarrollar las leyes que a que se refiere el artículo 76-9 ibidem y que se refiere exclusivamente a la estructura de la Rama

Administrativa. No debe olvidarse que el proyecto objetado se refiere a la Rama Legislativa del poder.

d) Tampoco se trata de ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas o de crear o traspasar servicios a cargo de la Nación. Ni hay en dicha ley autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, ni se consagran exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, determinaciones todas éstas que en una u otra forma alterarían los planes y programas que deben tener su expresión en la correspondiente ley de presupuesto.

Por el aspecto comentado, no resultan afectados los artículos 76-4 y 79, inciso 2º de la Constitución.

2. La historia de la reforma de 1966 en el punto concreto de la ley objetada, se orienta con un criterio diferente, como pasa a verse:

A) El artículo 21 del primer proyecto presentado por el Gobierno, refundía los antiguos 112 y 113 que clara y expresamente daban al Congreso la iniciativa sobre la materia, al hablar de "dietas y viáticos decretados por el Congreso".

B) Cuando el proyecto pasó para segundo debate, el texto anterior, convertido en el número 31, que posteriormente fue aprobado por la Cámara, y publicado conforme lo ordena el Decreto 1734 de 1967 (septiembre 21), quedó de este tenor:

"Artículo 31. El artículo 113 de la Constitución quedará así:

"La remuneración, asignaciones y estatutos de seguridad social de los miembros del Congreso, serán fijados y reglamentados sólo por el legislador". (Pág. 157). Como para entonces y a través de las discusiones habidas en las Cámaras, otros preceptos (Art. 46) daban autonomía al Congreso para fijar los servicios administrativos y técnicos necesarios para su funcionamiento, la exposición de motivos para segundo debate del Senado, explicó de este modo los dos preceptos y principios.

"5. Si la competencia del Ejecutivo es ampliada y fortalecida en los ámbitos administrativo, financiero y de crisis económica, el Congreso es objeto, en el proyecto, de varias provisiones que, a más de tutelar la necesaria independencia económica de los congresales frente al Gobierno, robustecerán la institución legislativa en sus poderes de control político. Hélas aquí:

"a) Por vez primera en la historia constitucional de la República se le reconoce al Congreso Nacional la autonomía financiera, para que pueda, por exclusiva iniciativa suya, y en toda la medida de sus necesidades institucionales, crear todos los servicios administrativos y de asesoría técnica indispensables para racionalizar su trabajo interno y para hacer efectivo su poder de control sobre la voluminosa y cada vez más complicada maquinaria de la administración ejecutiva (artículo 46 del proyecto);

"b) Quedan sustraídas por completo a la iniciativa del Gobierno, todas las leyes relativas a los servicios administrativos y técnicos del Congreso y las referentes a la remuneración, asignaciones y estatutos de seguridad social de sus miembros (artículo 46, inciso 2º);

"c) Asimismo la reglamentación de las leyes sobre remuneración, asignaciones y estatutos de seguridad social de los congresales quedará por fuera de la competencia reglamentaria general del Ejecutivo. En tales materias sólo el Congreso tendrá potestad reglamentaria. Tal el sentido de la expresión "fijados y reglamentados solo por el legislador", que contiene el artículo 31;

"d) ... Todas estas medidas se dirigen, explícitamente, a defender la independencia económica y funcional de los congresales, a dignificar su status y a estimular la profesionalización de esta vital rama del servicio público que es la representativa".

C) En el texto unificado de la reforma, se varió parcialmente la redacción del comentado artículo 31, y en el 39 se dispusieron dos cosas: que los miembros del Congreso tendrán durante el periodo constitucional respectivo, el sueldo y los gastos de representación que determine la ley, y que el régimen de prestaciones y de seguridad social de los mismos será determinado por la ley a iniciativa de éstos, pero no podrá ser superior al que se señale para los Ministros del Despacho (página 432).

Concedido el acuerdo de los dos partidos y grupos políticos del Congreso sobre dicho texto (página 478), fue convertido en el 36 de la enmienda o Acto Legislativo número 1. La locución "tendrán ... el sueldo y los gastos de representación que determine la ley", empleada por el texto, no significa que esa ley deba tener iniciativa en el Gobierno. Habría que apartarse de toda la historia de la reforma para adoptar tal conclusión. Por el contrario, estima la Corte, que se trata de la fórmula final de un acuerdo, sensiblemente igual al que venía rigiendo antes de la reforma por virtud del artículo 112, mas precedido del criterio de asegurar en todo momento, como se reitera en las ponencias y exposiciones de motivos, la independencia económica del Congreso.

d) Un argumento de autoridad refuerza lo anterior. El comentarista Jaime Vidal Perdomo, en su obra "Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos", editada en el Externado de Colombia en 1970, es decir, casi dos años después de expedida la enmienda de la Carta, dice así sobre el punto en cuestión:

"Si se hace referencia especial a este punto es porque el artículo 113 tiene la particularidad de limitar la facultad del Congreso en el establecimiento del régimen de seguridad social y de prestaciones de los parlamentarios al que se haya ordenado para los Ministros del Despacho. Las leyes sobre remuneraciones y seguridad social de los miembros del Gabinete Ejecutivo son de la iniciativa gubernamental; las de la misma materia, referente a los miembros del Congreso, son, por el contrario, de la iniciativa de los parlamentarios, pero ellas no pueden ordenar régimen superior (de prestaciones) al contemplado para los Ministros. De esta manera, por el nexo que existe entre las dos leyes, hay una coparticipación de los dos órganos del poder en la determinación de este asunto, evitándose que el Ejecutivo sea el autor de la remuneración de los parlamentarios y poniendo un tope a desmedidas aspiraciones" (página 220).

e) Desde el punto de vista político, es decir, de las relaciones entre el Congreso y el Gobierno, ha sido tradicional en nuestras constituciones que los miembros de aquél tengan iniciativa en las leyes que decretan sus asignaciones, cualquiera sea la denominación de ellas, con la limitación del viejo artículo 112 que, según los antecedentes citados, derogó la reforma de 1968. Y ello, porque se trata de un principio que asegura su independencia ante la Rama Ejecutiva. De cuanto se ha visto hasta ahora, la reforma de 1968 no pensó en ningún momento en privarlos de tal iniciativa. Si los artículos 76-4 y 79, inciso 2º, se interpretaran en el sentido de que dicha iniciativa pasó a la Rama Ejecutiva, no habría duda de que por este aspecto, el CONGRESO habría perdido su INDEPENDENCIA, estaría sometido al Gobierno, se desconocería el principio filosófico contenido en el artículo 55 de la Carta y se crearía una innecesaria fuente de conflictos entre dos ramas del poder que constitucional y racionalmente deben trabajar armónicamente.

Tercera. Se resolverán aquí los dos últimos puntos de las objeciones, referentes al régimen de prestaciones sociales. Ha sido tradicional en la legislación social colombiana, una distinción entre el salario y las llamadas prestaciones sociales. Aquél es la remuneración directa y permanente del servicio y se halla integrada por distintos factores. Estas son contraprestaciones a cargo de quien recibe el servicio y por razón de él, que pueden ser en dinero o en especie. Su base de liquidación es el salario, pero ello no los identifica. En el caso presente, la ley se refiere concreta y exclusivamente a que el artículo 113 de la Carta denomina "el sueldo anual y los gastos de representación", es decir, técnicamente, al salario de los Congresistas. No hay consagración de prestaciones sociales y por lo mismo, la tesis sobre la iniciativa de la ley en aquella materia, mantiene su validez. Más si una interpretación diferente y exagerada identificara las dos entidades jurídicas todavía sería vigorosa, pues está visto que la última parte del artículo 113 entrega la iniciativa sobre dichas prestaciones a los miembros del Congreso, de modo exclusivo, con la limitación de no sobrepasar el régimen que se haya señalado a los Ministros.

Ahora bien. La circunstancia de que la asignación de los miembros del Congreso sea en determinado momento superior a la de los Ministros, no determina necesariamente que el régimen de sus prestaciones sea distinto al de los Ministros. Punto es este en que ciertamente la tradición legislativa mencionada atrás sufrió una modificación por la misma Carta, al admitir ésta en el artículo 113, que el régimen de las prestaciones de los miembros del Congreso no sería superior al de los Ministros. Pero un régimen de prestaciones no implica, salvo excepción expresa, identidad en la cuantía de las mismas. Se trata, sólo en términos generales, de un sistema integrado por una serie de garantías de carácter social que enominalmente suelen ser iguales para los funcionarios públicos o privados, o para grupos de ellos, pero que varía en su monto según el salario de cada cual.

Se exceptúan los casos en que la ley ha señalado un límite expreso a la cuantía o especie de las mismas, pues en ellos esa limitación hace parte del régimen. Tal es el alcance del artículo 113 sobre la materia, al decir que el régimen de prestaciones de los Congresistas no será superior al señalado para los Ministros. Como el proyecto, se repite, no alude al régimen de prestaciones, ni por sí mismo determina un cambio del mismo para sobrepasar de los Ministros, no se observa en este nuevo aspecto, vicio de constitucionalidad.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, DECLARA EXEQUIBLE el proyecto de ley, por el cual se dictan varias disposiciones con base en el artículo 113 de la Constitución Nacional.

Remítase el expediente a la Presidencia de la República para los fines indicados en el artículo 90 de la Constitución, cópiase la providencia e insértese en la Gaceta Judicial. Entre líneas "y las". Vale. página 14.

Luis Eduardo Mesa Velásquez.

Mario Alario D'Filippo, Salvamento voto. José Enrique Arboleda Valencia. Humberto Barrera Domínguez, Juan Benavides Patrón, Aurelio Camacho Rueda, Ernesto Cediell Angel, Alejandro Córdoba Medina, José Gabriel de la Vega, José María Esguerra Samper, Salvamento voto. Miguel Angel García, Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Guillermo González Charry, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Peláez Ocampo, Luis Sarmiento Buitrago, Salvamento voto. Luis Carlos Pérez, Luis Enrique Romero Soto, Julio Roncallo Acosta, Eustorgio Sarria, Salvamento voto. José María Velasco Guerrero, Salvamento voto.

Humberto Caicedo Méndez, Secretario General.

Corte Suprema de Justicia. Secretaría General. Con oficios números (.) 1042 y 1093. Se dió cumplimiento a lo resuelto en la providencia que antecede.

Bogotá, quince (15) de noviembre de 1971.

El señor Ministro de Educación, doctor Juan Jacobo Muñoz, presenta el siguiente proyecto de ley, "por la cual se nacionaliza el Colegio de bachillerato 'Instituto Dorada' de la ciudad de Dorada".

Resulta aprobada la siguiente proposición:

Proposición número 115

El Senado de la República, lamenta la gran catástrofe acaecida en la ciudad de "La Virginia", Departamento del Risaralda, donde las aguas desbordadas de los ríos Cauca y Risaralda inundaron gran parte de su zona urbana, afectando cerca de doscientas familias, que han quedado en el más absoluto desamparo. Nómbrase por la Presidencia una comisión de cuatro (4) miembros del Senado, para que se trasladen a la Virginia, en la compañía del Secretario del

Ministerio de Gobierno, y el Gerente General del Instituto de Crédito Territorial, para que se tomen las medidas de urgencia que impone tan grave calamidad.

Bogotá, D. E., noviembre 14 de 1973.

Jorge Mario Eastman, José Jaramillo Montoya, Oscar Vélez M.

Bogotá, D. E., noviembre 14 de 1973.

El honorable Senador Mejía Figueredo presenta la siguiente proposición:

Proposición número ...

El Senado de la República manifiesta su conformidad con la ejecución de aquellas obras que representan un auténtico beneficio social para la Zona Oriental de Bogotá, tales como clínicas, hospitales, puestos de salud, escuelas públicas, centros comunales y viviendas populares, pero no está de acuerdo con la decisión de invertir fondos provenientes de empréstitos externos a cargo de la Nación en la construcción de una Avenida Oriental o Avenida de los Cerros, que no responde a ninguna necesidad apremiante de la ciudad y en cambio podría generar graves problemas de carácter social.

Transcribese esta moción a las entidades interesadas en la ejecución del Plan de Desarrollo para la Zona Oriental de Bogotá.

Joaquín Mejía Figueredo.

Bogotá, D. E., noviembre 14 de 1973.

La anterior proposición al ser puesta en discusión es objetada por el honorable Senador Balcázar Monzón, que le señala fallas de inconstitucionalidad, anotando, además que daría logro a debate en el cual él está dispuesto a intervenir.

El proponente insiste en que se vote. Posición que da motivo al honorable Senador Balcázar Monzón para solicitar la verificación del quórum.

La Presidencia ordena la verificación, y el Secretario llama a lista a la cual solo contestan 30 honorables Senadores, estableciéndose así su desintegración.

Por tal motivo, siendo las 8 y 30 p. m., el Presidente levanta la sesión y convoca para mañana a las 11 y 30 a. m.

El Presidente,

HUGO ESCOBAR SIERRA

El Primer Vicepresidente,

BENJAMIN BURGOS PUCHE

El Segundo Vicepresidente,

RENAN BARCO

El Secretario General,

Amaury Guerrero

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 131 DE 1973

"por la cual se nacionaliza el Colegio de Bachillerato 'Instituto Dorada' de la ciudad de La Dorada".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Nacionalizase el Colegio de Bachillerato "Instituto Dorada" de La Dorada.

Artículo 2º A partir de la vigencia de esta ley, la Nación asumirá la dotación, el sostenimiento y los gastos de funcionamiento de este establecimiento educativo de enseñanza secundaria.

Artículo 3º Esta ley regirá desde su sanción.

Presentado a la consideración del honorable Senado por el suscrito Ministro de Educación,

Juan Jacobo Muñoz.

Bogotá, noviembre... de 1973.

Senado de la República. El anterior proyecto de ley fue presentado el 14 de noviembre de 1973 y se repartió a la Comisión Quinta.

El Presidente,

Hugo Escobar Sierra.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

En el Municipio de La Dorada, Departamento de Caldas, viene funcionando desde hace varios años un plantel de educación secundaria, con una matrícula de más de 1.000 estudiantes y dentro de una edificación moderna y académicamente adecuada.

La nacionalización de este colegio ha sido una permanente aspiración de la ciudadanía de La Dorada, que inicialmente hizo el esfuerzo de sostenerlo con fondos municipales y logró su construcción con recursos del Tesoro Municipal y auxilios nacionales.

Está ubicado en una zona de gran prosperidad económica y dentro de la región del Magdalena Medio. La Dorada es una ciudad intermedia, polo de desarrollo de una floreciente actividad agropecuaria.

El Colegio suministra educación mixta y es el único con el ciclo de bachillerato completo en La Dorada, que además es una ciudad con una población estudiantil en enseñanza primaria de 8.000 alumnos, en el área urbana, o sea, que este colegio debe atender el ciclo de la enseñanza secundaria para esa densa población escolar.

Con las consideraciones anteriores presento este proyecto de ley.

Juan Jacobo Muñoz.

## PONENCIAS E INFORMES

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley "sobre Presupuesto de Rentas e Ingresos y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1974".

Honorables Senadores:

Me corresponde el honroso deber de presentarlos para consideración en segundo debate el proyecto de ley de la referencia cuya sola enunciación indica su importancia como acto dispositivo del Congreso de la República en la buena marcha de la administración pública, el desarrollo del país en lo económico y en lo social y la eficacia de los servicios públicos.

Cabe también la oportunidad de informarlos que en la preparación y presentación del proyecto por parte del Gobierno lo mismo que en su trámite dentro del Congreso se ha dado cumplida aplicación a las nuevas normas orgánicas contenidas en el Decreto-ley 294 del año en curso, expedido con base en autorizaciones conferidas por Ley 17 de 1972 y dentro de los términos señalados para la reforma constitucional de 1968.

Dependiendo de la gestión fiscal del Gobierno tantas cosas de interés para el país el Presupuesto es instrumento el más eficaz para realizarlas satisfactoriamente; así lo entendió el Congreso al autorizar se actualizaran a las nuevas normas de la Constitución las del decreto orgánico del Presupuesto, considerando que en reforma constitucional se dotó al país de medios adecuados para el cambio social pero se requería legislación posterior para su cabal vigencia.

El nuevo decreto orgánico del Presupuesto no cambia radicalmente el sistema del Decreto 1675 de 1964 que tuvo una experiencia acreditada pero si le hizo avances y mejoras conservándose el sistema presupuestal de competencia a diferencia del sistema presupuestal de caja, pero no en la plenitud de su acepción sino con variantes que recortan sus inconvenientes limitando en forma precisa la duración del ejercicio fiscal y el periodo durante el cual las rentas no recaudadas y los gastos no pagados pueden figurar como activos disponibles en el Balance del Tesoro, ventaja esta última del sistema de caja pero con la posibilidad de una información completa sobre la política presupuestal del Gobierno en el año fiscal en una magnífica combinación de los dos sistemas.

Las nuevas normas introducidas en el decreto orgánico recogieron las más importantes críticas que se han hecho a nuestro sistema de competencia en forma que nos parece desde luego saludable. Es pues este estatuto una Ley Orgánica con alcance distinto al de las leyes comunes y a sus mandamientos tienen que ceñirse el procedimiento en la elaboración y aprobación del Presupuesto, dándosele prevalencia en dicho estatuto a los planes de desarrollo y de inversión a los cuales se somete la economía nacional y el Presupuesto general de la Nación es el instrumento para lograr sus metas y objetivos mediante una coordinación entre la política presupuestal dirigida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los planes de desarrollo e inversiones preparados por el Departamento Nacional de Planeación definidas sus bases por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

El proyecto se refiere al año fiscal coincidente con el año calendario, de allí la importancia de hacer las reservas necesarias para cuando en el ejercicio fiscal las apropiaciones presupuestales no fueran pagadas y cuando las rentas reconocidas no hubieran sido recaudadas en ese periodo señalándose el 30 de abril del año siguiente para el cierre de la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro.

Manteniendo el principio de universalidad o unidad presupuestal sin embargo el nuevo Decreto Orgánico del Presupuesto con más realismo y con antecedentes legales que lo justifican permite conservar el destino específico que el legislador quiera dar a determinadas rentas como lo hizo el Constituyente del 68 con el Situado Fiscal y antes el Legislador lo había hecho con el Fondo Vial, el Fondo de Promoción de Exportaciones y otros tantos recursos.

En cuanto a la composición del Presupuesto Nacional el nuevo decreto divide los ingresos presupuestales en Rentas y Recursos de Capital a diferencia del Decreto 1675 de 1964 que los distinguía simplemente como Presupuesto de Rentas e Ingresos y Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações.

Aun cuando el Congreso de la República en las disposiciones generales de los Presupuestos de 1972 y 1973 dió facultades al Gobierno para emitir Bonos de Deuda Pública Nacional por considerarlos recursos de carácter temporal limitados a 1 año y no como un impuesto de carácter permanente, todas las dudas sobre la ortodoxia de esta práctica quedaron despejadas con el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia y por eso el Gobierno ha presentado a la consideración del parlamento separadamente el proyecto de ley solicitando autorizaciones para una emisión de Bonos de Desarrollo sobre cuyo monto reposa un programa de inversiones incluido en el mismo proyecto de ley en forma que el Congreso tenga plena seguridad de la inversión a darse a esos recursos con el propósito de ampliar el margen de desarrollo económico y social del país.

Una modalidad importante del nuevo estatuto es la contenida en importantes variaciones en el manejo del crédito público autorizándose a la Nación para que a través del Presupuesto Nacional haga préstamos a entidades territoriales de la República o a las entidades descentralizadas sin recurrir a las ficciones que era preciso utilizar dentro del Decreto 1675 de 1964 creando a la vez la posibilidad de que la Nación recupere los recursos con los cuales contribuye al desarrollo del país, todo esto con la presencia ya de la Dirección General de Crédito Público y facultando al Gobierno para contratar con el Banco de la República, hoy convertido en entidad oficial, la constitución y administración de un Fondo de Monedas Extranjeras destinado a garantizar el pago oportuno de la deuda pública.

También en el nuevo Decreto Orgánico del Presupuesto se avanza mucho en la normalización de los presupuestos de las entidades territoriales (Departamentos, Intendencias, Comisarias y Municipios) al disponerse que la preparación, trámite y manejo de los presupuestos de las entidades territo-

riales deben orientarse en forma análoga al Presupuesto Nacional, faltando para ello únicamente los reglamentos que al respecto debe expedir el Gobierno.

Aspecto importante en las consideraciones del Congreso es el relacionado con las Entidades Descentralizadas las cuales se dividen en dos clases: las adscritas a la administración y las vinculadas a ella siendo las primeras los establecimientos públicos que integran la administración y las segundas las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

El problema económico de estas entidades radica en su creciente importancia y en el volumen del gasto que realizan, por eso la opinión pública se ha detenido con inquietud y zozobra ante el despilfarro y el gasto suntuario. En desarrollo del artículo 207 de la Constitución se ha buscado una coordinación más estrecha entre el gasto que ellas realizan y el que cumple la Nación para que todos sean decretados por el Congreso. La presentación de sus presupuestos al Congreso se hacía antes a título simplemente informativo pero careciendo las disposiciones del Congreso de fuerza vinculante. La división del Presupuesto General de la Nación en Presupuesto Nacional y Presupuesto de los Establecimientos Públicos Nacionales dentro del nuevo estatuto exige la aprobación del Congreso con carácter vinculante y obligatorio del presupuesto de los establecimientos públicos.

El hecho de que la presentación del Presupuesto de los Establecimientos Públicos ante el Congreso se haga con posterioridad al proyecto de Presupuesto Nacional no es arbitrario sino que responde al propósito de lograr que el primero refleje las propuestas contenidas en el último y asegurar así la armonía y la coherencia entre ambos presupuestos.

El nuevo sistema preserva la autonomía de los Establecimientos Públicos pero coordina sus actividades presupuestales con las de la Nación.

En la aplicación del artículo 208 de la Constitución que estableció la deliberación conjunta de las Comisiones Cuartas Constitucionales de ambas Cámaras para el primer debate del proyecto de Presupuesto, bastante y mucho se ha avanzado; fue así como en esta ocasión el primer debate tuvo buen suceso conforme a esa norma constitucional, lo que en la práctica significa haber superado las naturales dificultades inicialmente contempladas tanto por la diferencia numérica de los miembros del Senado que integran la Comisión Cuarta Constitucional en relación al doble en la Cámara de la misma Comisión como las de lograrse simultáneamente un quórum en ambas corporaciones por lo cual se considera quórum tanto deliberatorio como decisorio el que arroje el total de los asistentes igual que si al reunirse ambas comisiones formarían una sola. Pero la verdad es que este sistema conjunto irá perfeccionándose mucho más en el futuro.

Todo lo anterior es una presentación sintetizada de buena parte de las enmiendas contenidas en el Decreto 294 de 1973 y sustitutivas de las contenidas en el Decreto 1675 de 1964 y por considerarlo de especial importancia continuaré analizando otras más ya que es esta la primera ocasión en que se da aplicación al nuevo estatuto orgánico.

Es bien sabido que el artículo 209 de la reforma constitucional de 1968 estableció que si el Congreso no expide el Presupuesto regirá el presentado por el Gobierno, por eso el nuevo estatuto, fija como término el 20 de noviembre para la aprobación por parte del Congreso, dispone que de no hacerlo, el Gobierno debe producir los decretos de liquidación respectivos, circunstancia que en nada favorece al parlamento y en el caso concreto del proyecto presentado para 1974 ni siquiera operaría la reducción en los gastos de funcionamiento que se ha aceptado para convertirlos en gastos de inversión y desarrollo sectorial pues regiría el proyecto original en toda su integridad quedando así también al margen las insinuaciones hechas por prestantes figuras del país.

Al respecto es bueno informar al honorable Senado de la República que después de haberse presentado al Congreso el proyecto por una suma total de \$ 29.247.190.251 como presupuesto básico más uno adicional de \$ 1.200 millones de pesos financiados con Bonos de Desarrollo Económico, el Gobierno en carta de 11 de octubre del año en curso, —lo que explica también la demora para aprobar en la Comisión el proyecto— solicitó una disminución superior a los \$ 1.500 millones de pesos la cual no fue aceptada por las Comisiones Conjuntas por las siguientes consideraciones:

1º De los \$ 1.500 millones en términos redondos cuya disminución solicitaba últimamente el Gobierno solamente \$ 474.507.485 correspondían al Presupuesto de Funcionamiento que como es sabido es lo que verdaderamente se considera gasto público y el resto, algo más de \$ 1.000 millones de pesos correspondía a gastos de inversión no exactamente inflacionarios, pues no tienen la calidad de gastos públicos.

2º También insinuaba el Gobierno que al hacerse la reducción en el Presupuesto de Gastos se hiciera simultáneamente la misma reducción en el presupuesto de ingresos.

3º No se insinuaba por ninguna parte que en esa proporción de las reducciones se ofreciera al ciudadano colombiano una merma en el monto de sus tributaciones.

4º Ninguna perspectiva en el horizonte del país permitía sospechar siquiera en las actuales condiciones económicas un descenso de los ingresos al Tesoro Público, pues si en verdad existe un fenómeno claro de inflación por consecuencia natural, ello induce a aumentar el caudal de los ingresos como desprendimiento lógico del mayor valor ad-

quirido por los bienes y las cosas, su mayor producido desde el punto de vista rentable, la mayor repercusión en el tributo y cómo dentro de la medidas o terapéuticas aplicables para conjurar la inflación una es la de recoger el medio circulante a base de un estímulo fuerte a las importaciones, máxime no habiéndose deteriorado en el exterior el precio del café y habiéndose aumentado considerablemente las exportaciones no tradicionales. Prueba ello que el Gobierno con loable empeño cada día ofrece más artículos de libre importación, no hay escasez de divisas y ello genera naturalmente un mayor ingreso por importaciones y en general por comercio exterior.

Por tanto en esos ingresos principales como impuesto de rentas y complementarios, importaciones y comercio exterior en general no podía ni puede pensarse normalmente en un descenso y en términos generales ha sido satisfactorio en el año 73 el proceso rentístico en condiciones tales que se acercan a los \$ 2.000 millones de pesos los mayores producidos o incorporados o para incorporarse en el Presupuesto de la actual vigencia.

5º No se veía pues justificación a dejar fuera de aplicación presupuestal unos ingresos que si van a producirse, por eso al no aceptar en su totalidad lo insinuado por el Gobierno se aceptó si una reducción más o menos de un 5% representado en \$ 474.507.485 en el presupuesto de funcionamiento y \$ 187.074.000 en el presupuesto de inversión o sea un total de \$ 661.581.485, recorte hecho por el Gobierno que se utilizó en gran parte para financiar los aportes para el desarrollo regional, la educación pública, la salud, algunas obras públicas, atendiendo así el clamor del pueblo colombiano expresado a través de sus voceros en el Parlamento.

Ya antes la Comisión Conjunta había aceptado el retiro del numeral 132 por un valor total de \$ 264 millones de pesos correspondiente al préstamo de la Gran Bretaña, por tratarse de un recurso que ingresará al Tesoro Nacional durante el ejercicio fiscal en curso. Todo lo anterior demuestra que la Comisión Conjunta no encontró en el proyecto original enviado por el Gobierno sino unos estimativos en los ingresos determinados con gran prudencia, admirable sensatez y en ese mismo orden las inversiones proyectadas.

Así las cosas, el presupuesto de rentas e ingresos para la vigencia fiscal de 1974 es de \$ 28.983.190.251 de los cuales \$ 24.984.199.251 corresponden a ingresos corrientes y \$ 3.998.991 a ingresos de capital y el presupuesto de gastos equivalente al mismo gran total se descompone en \$ 10.477.420.040 en gastos de funcionamiento, \$ 4.960.135.211 para servicio de la deuda pública nacional y \$ 13.545.635.000 en gastos de inversión.

Se ve claro que el presupuesto de inversión para 1974 es superior al presupuesto en ejecución para inversiones en \$ 1.699.994.313 demostración de un esfuerzo conjunto de Gobierno y Congreso para el desarrollo económico y social del país.

En cuadro separado que anexo se ve la distribución del presupuesto de gastos para 1974 en cada una de las dependencias nacionales tanto en su gran total como separadamente en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

Para terminar debo referirme al sistema de control de obligaciones que no había sido objeto de desarrollo alguno en el Decreto 1675 de 1964 y se constituye en columna ver-

tebral del nuevo estatuto para una ejecución presupuestal más acorde con un estado planeado de tesorería y ante el evento de una crisis fiscal el nuevo decreto pone en manos directamente del Ministro de Hacienda y Crédito Público, previo concepto del Consejo de Ministros, la responsabilidad de reducir el programa de gastos, apazarlo total o parcialmente, pudiendo prohibir o someter a condiciones especiales la celebración de nuevos compromisos y obligaciones.

Las adiciones al presupuesto también reciben un tratamiento diferente en el nuevo estatuto pues los créditos adicionales solo pueden ser abiertos cuando hay un recurso que sirva para atender nuevos gastos sin que ello sea obligatorio para el Gobierno, sino facultativo y cuando hace uso el Gobierno de esa facultad, no estando reunido el Congreso, envía los documentos a las Comisiones Conjuntas del Presupuesto las cuales, por suponerlas permanentes deben pronunciarse dentro de los 10 días siguientes pues luego se presume su aprobación.

Dejo en estos términos presentada a la ilustrada consideración del honorable Senado de la República mi apreciación general sobre el proyecto sometido a segundo debate, ofreciéndome a los honorables Senadores para dar las informaciones que requieran y en la medida en que mis modestas capacidades me lo permitan.

Permanentemente muchas son las críticas que se hacen no solamente a los proyectos de presupuestos enviados por el Gobierno, sino al Congreso de la República cuando los aprueba, pero quienes así proceden en sus críticas olvidan o quieren ignorar normas constitucionales muy claras que impiden o dificultan al Congreso negar o reducir los gastos que el Gobierno presenta como necesarios para el funcionamiento de la administración pública, especialmente los que se invocan para servicio de la deuda pública, obligaciones contractuales del Estado, atención completa de los servicios ordinarios de la administración, inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76 de la Constitución (artículo 211 de la Constitución) pues el Constituyente quiso dejar en manos del Ejecutivo y no del parlamento esta responsabilidad que puede ser origen o germen inflacionario, tal vez evidente, pero que no está en manos del Congreso evitarlo y son los críticos del parlamento quienes más han contribuido a rebustecer los poderes del Ejecutivo con deterioro de las atribuciones de Congreso.

Por las consideraciones anteriores me permito proponer:

Dése segundo debate al proyecto de ley "sobre Presupuestos de Rentas e Ingresos y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1974".

Honorables Senadores,

Luis Avelino Pérez, Senador de la República.

Bogotá, D. E., noviembre .. de 1973.

Senado de la República. Comisión Cuarta Constitucional Permanente. Bogotá, D. E., noviembre .. de 1973.

Autorizamos el anterior informe.

Luis Avelino Pérez, Presidente.

Leonidas Pretelt Mendoza, Secretario General.

GOBIERNO NACIONAL — PRESUPUESTO DE GASTOS DE 1974

DEPENDENCIAS	TOTAL GENERAL	Funcionamiento	Servicio de la Deuda	Inversión
Congreso Nacional	194.316.127	194.316.127	—	—
Contraloría General de la República	206.797.439	206.797.439	—	—
Presidencia	34.423.263	34.423.263	—	—
Planeación	73.746.788	19.946.788	—	53.800.000
Estadística Nacional	94.723.933	56.723.933	—	38.000.000
Servicio Civil	47.207.680	35.407.680	—	11.800.000
Seguridad Nacional	117.690.511	105.090.511	—	12.600.000
Aeronáutica Civil	60.495.205	31.995.205	—	28.500.000
Ministerio de Gobierno	403.524.477	171.100.977	—	232.423.500
Ministerio de Relaciones Exteriores	287.472.444	282.072.444	—	5.400.000
Ministerio de Justicia	301.110.173	298.345.173	—	2.765.000
Ministerio de Hacienda	3.061.855.872	1.236.855.872	—	1.825.000.000
Ministerio de Hacienda (Deuda)	4.960.135.211	—	4.960.135.211	—
Ministerio de Defensa Nacional	2.282.979.368	2.148.929.368	—	134.050.000
Policía Nacional	1.671.324.002	1.651.324.002	—	20.000.000
Ministerio de Agricultura	906.779.791	22.264.791	—	884.515.000
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	766.233.888	763.853.888	—	2.380.000
Ministerio de Salud Pública	2.522.795.777	218.376.777	—	2.303.919.000
Ministerio de Desarrollo Económico	1.248.271.260	306.254.260	—	942.017.000
Ministerio de Minas y Petróleos	58.251.698	24.251.698	—	34.000.000
Ministerio de Educación Nacional	5.493.833.972	1.516.109.972	—	3.977.724.000
Ministerio de Comunicaciones	153.552.310	140.066.810	—	13.485.500
Ministerio de Obras Públicas	3.112.082.353	88.826.353	—	3.023.256.000
Rama Jurisdiccional	783.635.643	783.635.643	—	—
Ministerio Público	139.951.066	139.951.066	—	—
Totales	28.983.190.251	10.477.420.040	4.960.135.211	13.545.635.000

Noviembre 12 de 1973.

ORDEN DEL DIA PARA HOY JUEVES 15 DE NOVIEMBRE DE 1973 A LAS ONCE DE LA MAÑANA

I

Llamada a lista de los honorables Representantes.

II

Consideración del acta de la sesión anterior.

III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

IV

Continuación de la discusión del articulado del siguiente proyecto de ley:

Proyecto de Acto legislativo número 69 Cámara (1971), Senado 188, "por el cual se reforma el Acto legislativo número 1 de 1968". Ponente para segundo debate el honorable Representante Alejandro Martínez Caballero. Autor del proyecto el honorable Representante Isaac Sánchez Paláu.

En uso de la palabra el señor Representante Alejandro Martínez Caballero.

Proyecto de Acto legislativo número 17 (Cámara) 1973 "Reformativo de la Constitución Nacional sobre pensiones y sueldos de retiro de los servidores públicos". Ponente para segundo debate el honorable Representante Enrique Pardo Parra. Autor del proyecto el honorable Representante Alejandro Martínez Caballero.

Proyecto de ley número 70 (Cámara) 1973 "por la cual se aprueba 'Consenso de Lima' para la adhesión de Venezuela al Acuerdo Subregional Andino suscrito el 13 de febrero de 1973". Ponente para segundo debate el honorable Representante Humberto Silva Valdivieso. Autor del proyecto el señor Ministro de Relaciones Exteriores doctor Alfredo Vázquez Carrizosa.

Proyecto de ley número 62 (1973) "por la cual se auxilian y proveen el fortalecimiento de los fiscos municipales y se dictan normas para su cumplimiento". Ponente para segundo debate el honorable Representante William Namen Habeych. Autor del proyecto el honorable Representante Joaquín Franco Burgos.

Proyecto de ley número 75 (1973) "por la cual se dictan normas precisas sobre la forma como se auxilia el Fomento Turístico de Cartagena con base en las Leyes 48 de 1943 y 51 de 1944, además de los Decretos ejecutivos 1603 de 1952 y 2375 de 1957". Ponente para segundo debate el honorable Representante Ricardo Ramírez Osorio. Autor del proyecto el honorable Representante Joaquín Franco Burgos.

Proyecto de ley número 61 (1973) "por la cual se desarrolla el artículo 210 de la Constitución Nacional sobre las partidas o auxilios que podrán incluirse en la Ley de Apropiedades a favor de los Municipios, acordados por los respectivos Concejos". Ponente para segundo debate el honorable Representante Hernando Turbay Turbay. Autor del proyecto el honorable Representante Joaquín Franco Burgos.

Proyecto de ley número 63 (1973) "por la cual se señalan normas sobre auxilios que la Nación otorgue al Club Deportivo Naval de Cartagena, cede la destinación a que se refiere el Decreto número 0139 de 1958 y se favorece al Municipio de Cartagena con la donación hecha a la Nación por la sociedad comercial Limbo y Progreso Ltda. de esa ciudad". Ponente para segundo debate el honorable Representante Aníbal Arcila Arcila. Autor del proyecto el honorable Representante Joaquín Franco Burgos.

Proyecto de ley número 73 Cámara 1973 "por medio de la cual se honra la memoria de un eminente hombre público General Pedro Justo Berrío". Ponente para segundo debate el honorable Representante Rafael Núñez Serrano. Autor del proyecto el honorable Representante Gilberto Salazar Ramírez.

Proyecto de ley número 74 (Cámara 1973) "por medio de la cual se honra la memoria de un prócer de nuestra independencia, el Mayor Francisco Giraldo Arias al conmemorarse el sesquicentenario de la histórica batalla, y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate el honorable Representante Rafael Núñez Serrano. Autor del proyecto el señor Representante Gilberto Salazar Ramírez.

Proyecto de ley número 60 (Cámara) 1973 Senado 128 de 1973 "por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones". Ponente del informe el honorable Representante Antonio Guido Parra. Autor del proyecto el señor Ministro de Justicia doctor Miguel Escobar Méndez.

Proyecto de ley número 52 (Cámara) de 1973 "por la cual se faculta al Gobierno Nacional para incorporar al Plan Vial Nacional la construcción de una carretera en el Departamento del Meta, de San Martín a Puerto Guaviare". Ponente para segundo debate el honorable Representante Isaac Sánchez Paláu. Autor del proyecto el honorable Representante Gabriel Darío Londoño Bolívar.

V

Lo que propongan los honorables Representantes y los señores Ministros del Despacho.

El Presidente,

DAVID ALJURE RAMIREZ

El Primer Vicepresidente,

HERNANDO SEGURA PERDOMO

El Segundo Vicepresidente,

SERGIO DE LA TORRE GOMEZ

El Secretario General,

Néstor Eduardo Niño Cruz

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 99 DE 1973

por la cual se modifica el Título XIII del Libro Primero del Código Civil y se dictan otras disposiciones

Artículo primero. El Título XIII del Libro Primero del Código Civil quedará así:

De la adopción y de la colocación familiar

Artículo 269. Podrá adoptar quien siendo capaz, haya cumplido 25 años, tenga 15 más que el adoptivo y se encuentre en condiciones físicas, mentales y sociales hábiles para suministrar hogar a un menor de 18 años.

Artículo 270. No se opone a la adopción que el adoptante haya tenido, tenga o llegue a tener hijos legítimos, naturales o adoptivos.

Artículo 271. El marido y la mujer pueden adoptar conjuntamente, siempre que uno de ellos sea mayor de 25 años.

El cónyuge no divorciado solo puede adoptar con el consentimiento del cónyuge con quien convive.

El guardador podrá adoptar a su pupilo pero deberá obtener previamente la aprobación de la cuenta de los bienes de éste que haya venido administrando.

Artículo 272. Solo podrán adoptarse menores de 18 años, salvo que el adoptante hubiera tenido el cuidado personal del adoptable antes de que éste cumpliera tal edad.

Si el menor tuviera bienes, la adopción se hará con las formalidades, exigidas para los guardadores.

Artículo 273. El hijo natural podrá ser adoptado por su padre o por su madre. También podrá ser adoptado por su padre o por su madre conjuntamente con el otro cónyuge. El hijo legítimo de uno de los cónyuges podrá ser adoptado por el otro.

Artículo 274. La adopción requiere el consentimiento de los padres. Si uno de ellos faltare según lo previsto en los artículos 118 y 119, será suficiente el consentimiento del otro.

A falta de los padres, será necesaria la autorización del guardador. En su defecto, éste será dada por el Defensor de Menores y, en subsidio, por la institución de asistencia social debidamente autorizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en donde se encuentre el menor.

Si el menor fuere púber, será necesario además su consentimiento.

Artículo 275. La adopción requiere sentencia judicial. Una vez se firme la sentencia que concede la adopción, se inscribirá en el Registro del Estado Civil.

No obstante, los efectos de la adopción se producirán desde la admisión de la demanda si la sentencia fuere favorable.

Artículo 276. Por la adopción adquiere el adoptante y adoptivo, los derechos y obligaciones de padre o madre e hijo legítimo, con las limitaciones a que se refieren los artículos 284 y 285.

El adoptivo llevará como apellido el del adoptante, salvo que el padre o la madre de sangre hayan consentido la adopción simple y se convenga en que el adoptivo conserve su apellido original, al que podrá agregar el del adoptante.

Artículo 277. Por la adopción simple el adoptivo continúa formando parte de su familia de sangre, conservando en ella sus derechos y obligaciones.

Artículo 278. Por la adopción plena el adoptivo cesa de pertenecer a su familia de sangre, bajo reserva del impedimento matrimonial del ordinal 9º del artículo 140. En consecuencia:

1º Carecen los padres y demás parientes de sangre de todo derecho sobre la persona y bienes del adoptivo.

2º No podrá ejercerse la acción de impugnación de la maternidad de que tratan los artículos 335 a 338, ni la de reclamación de estado del artículo 406, ni reconocimiento o acción alguna encaminada a establecer la filiación de sangre del adoptivo. Cualquier declaración o fallo a este respecto carece de valor.

Artículo 279. La adopción plena establece relaciones de parentesco entre el adoptivo, el adoptante y los parientes de sangre de éste.

La adopción simple solo establece parentesco entre el adoptante, el adoptivo y los hijos legítimos de éste.

Artículo 280. El Juez, a petición del adoptante, decretará la adopción simple o la adopción plena. En la sentencia de adopción plena se omitirá el nombre de los padres de sangre, si fueren conocidos.

Artículo 281. La adopción simple podrá convertirse en adopción plena si así lo solicitare el adoptante.

Artículo 282. Para efectos de la adopción, se entiende que se encuentran abandonados:

1º Los expósitos.

2º Los menores entregados a un establecimiento de asistencia social, cuando no hubieren sido reclamados por sus padres o por sus guardadores dentro del término de tres (3) meses.

3º El menor que haya sido entregado por su representante legal para que sea dado en adopción, ya sea por intermedio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o de una institución debidamente autorizada por el mismo Instituto.

4º El menor que haya sido entregado en colocación familiar por el Defensor de Menores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuando en los tres (3) meses siguientes no se presente a reclamarlo persona que acredite derecho suficiente.

Artículo 283. Corresponde al Defensor de Menores declarar el estado de abandono de un menor previo el procedimiento señalado en los artículos 8 y 9 del Decreto 1818 de 1964.

Artículo 284. El adoptivo en la adopción plena, heredará al adoptante como hijo legítimo; en la adopción simple, como hijo natural.

Todo hijo adoptivo es legítimo del adoptante y podrá ser favorecido con la cuarta de mejoras, en la forma que esta asignación es reglamentada por el artículo 23 de la Ley 45 de 1935.

Tanto en la sucesión testada como en la intestada, el adoptivo podrá ser representado por sus hijos legítimos.

Artículo 285. El adoptante en la adopción plena tiene en la sucesión del adoptivo los derechos hereditarios que les hubieran podido corresponder a los padres de sangre.

En la adopción simple el adoptante recibirá la cuota que correspondiera a uno de aquéllos. A falta de padres de sangre ocupará el lugar de éstos.

El adoptante es legitimario del adoptivo.

Artículo 286. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar proveerá al cuidado personal de los menores de 18 años que requieran protección. En cumplimiento de esa función, podrá entregarlos a establecimientos públicos o privados que, en razón de su organización, se encuentren especializados en suministrar crianza y educación a menores, o encomendarlos a personas idóneas que los soliciten.

El Instituto reglamentará las condiciones a que debe someterse la colocación familiar.

Artículo 287. La colocación de un menor solo podrá terminar:

1º Cuando contraiga matrimonio o alcance la mayor edad.

2º Cuando el padre o la madre lo reconozcan y puedan ejercer sobre él la patria potestad, o sean rehabilitados en la misma, o cuando al menor se le nombre guardador.

3º Cuando lo solicite la persona que se hizo cargo del menor.

4º Cuando el defensor de menores así lo decida en razón de no ser conveniente al interés del menor.

5º Cuando el menor sea entregado en adopción.

Artículo segundo. Los jueces de menores del domicilio o residencia del adoptable, conocerán de los procesos de adopción con intervención forzosa del defensor de menores.

La adopción de mayores de 18 años a que se refiere la excepción del artículo 272, será de competencia de los jueces del circuito.

Artículo tercero. La demanda de adopción deberá contener:

1º La designación del Juez a quien se dirija.

2º El nombre, edad, domicilio o residencia del demandante.

3º El nombre, edad, domicilio o residencia del menor que pretenda adoptarse, así como el nombre y domicilio de los padres o del guardador, salvo que se trate de menores abandonados.

4º Los hechos y motivaciones que sirvan de fundamento a las peticiones del demandante.

5º Los fundamentos de derecho que se invoquen.

6º La petición de las pruebas que se pretenda hacer valer.

Artículo cuarto. A la demanda se anexará:

1º La prueba de la edad de los adoptantes y del adoptable.

2º La prueba del matrimonio, cuando marido y mujer adopten conjuntamente.

3º La declaración del abandono decretada por el Defensor de Menores en los casos del artículo 282.

4º Constancia de la diligencia de colocación familiar a que se refiere el artículo 285.

5º Certificación sobre vigencia de la licencia de funcionamiento de la Institución donde se encuentre albergado el menor, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

6º Prueba de las condiciones físicas, mentales y sociales de que trata el artículo 269.

7º Las demás pruebas que se estimen concluyentes.

Artículo quinto. Admitida la demanda, el Juez de Menores le dará curso según el procedimiento de jurisdicción voluntaria que señala el artículo 651 del Código de Procedimiento Civil.

El defensor de menores desempeñará dentro del proceso las funciones que dicho artículo señala al agente del Ministerio Público.

Si el adoptante muere antes de proferirse la sentencia, el Juez ordenará la notificación de la existencia del proceso a sus herederos, dando aplicación, si fuere necesario, a los artículos 81 y 318 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo sexto. La sentencia que decreta la adopción deberá expresar los derechos y obligaciones que contraen adoptante y adoptado; si se tratare de adopción plena, deberá expresar todos los datos necesarios a fin de que la inscripción en el registro civil constituya el acta de nacimiento y reemplace la de origen, la cual quedará sin valor. Al margen de ésta se colocará la expresión, "adopción plena".

La sentencia es apelable ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial, donde intervendrá el defensor de menores y, una vez en firme, se inscribirá en el registro civil.

Artículo séptimo. Podrá pedirse la invalidez de la sentencia que decreta la adopción, mediante el ejercicio del recurso extraordinario de revisión que reglamentan los artículos 379 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Artículo octavo. Las personas que residen en el exterior y cuya demanda de adopción haya sido admitida por el Juez, deberán solicitar autorización al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para trasladar al menor al respectivo país.

Artículo noveno. Las demandas de adopción admitidas por los jueces civiles del circuito o de menores en el momento de entrar en vigencia esta ley, continuarán tramitándose conforme al procedimiento vigente en la fecha de su iniciación pero no requerirán el otorgamiento de escritura pública.

No obstante, el demandante podrá prescindir del proceso ante el Juez Civil del Circuito y recurrir al Juez de Menores.

Artículo décimo. Todas las adopciones decretadas antes de entrar en vigencia esta Ley serán consideradas como adopciones simples, salvo que el adoptante solicite la adopción plena.

Artículo décimo primero. Solamente podrán desarrollar programas de adopción el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Instituciones que hayan sido debidamente autorizadas por el para este efecto.

Artículo décimo segundo. La tarifa de los impuestos sobre las asignaciones por causa de muerte o donaciones que correspondan a los hijos adoptivos será la misma que la de los hijos legítimos del causante o donante. La tarifa de los impuestos que por la misma clase de asignaciones correspondan al padre o a la madre adoptantes será la misma que la de los padres de sangre.

**Artículo decimotercero.** Derógase la Ley 140 de 1960, los artículos 27 y 28 de la Ley 75 de 1968, el artículo 24 del Decreto 1260 de 1970 y demás disposiciones contrarias a la presente Ley.

**Artículo decimocuarto.** La presente Ley comenzará a regir desde el día de su promulgación.

Presentada a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por el suscrito Ministro de Justicia,

Jaime Castro.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley que se presenta a la consideración del Congreso de la República viene respaldado por una aspiración profundamente sentida y reiteradamente expresada de lograr para el país un sistema legislativo que le permita atender urgentes necesidades de su población.

Preocupados por esta situación y conscientes de que la mejor solución para quien carece de un hogar natural es darle otro hogar, numerosas personas e instituciones, orientadas y estimuladas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se han dado a la tarea de preparar mecanismos correctivos y preventivos bajo las más diversas formas y con la colaboración de los más variados grupos, con el propósito de unir esfuerzos en una cruzada común de redención a la niñez abandonada.

Culminación de tales esfuerzos es este proyecto de ley que consultando los más sagrados intereses de la familia colombiana y tomando en cuenta estudios de personas altamente calificadas y experiencias de largos años, se presenta hoy al honorable Congreso de Colombia.

Tradicionalmente la familia se ha clasificado, para efectos legales, en tres grupos diferentes: La familia legítima la familia natural y la familia adoptiva. La primera se origina en el matrimonio, la segunda en relaciones extramatrimoniales y la tercera en una sentencia judicial. El parentesco también opera de tres maneras diferentes según se trate de familia legítima, natural o adoptiva. En el primer caso existe parentesco de consanguinidad legítima, en el segundo parentesco de consanguinidad ilegítima y en el tercero parentesco civil.

Los vínculos de parentesco que establece la familia son más o menos fuertes según sea el tipo de familia. Por consiguientes, cabe pensar que los más débiles son los de la familia adoptiva.

El artículo 28 de la Ley 75 de 1968 dispuso que, "en cualquier momento, durante la minoridad, el juez podrá poner fin a la adopción si lo juzgare conveniente para el menor, de oficio o a solicitud de parte, y oyendo en todo caso al defensor de menores. Asimismo, pondrá el Juez término a la adopción, si dentro de los dos años siguientes a la entrega del menor se lo solicite el adoptante".

Significa lo anterior que la suerte del menor estará pendiente de una espada de Damocles y por razones que él mismo nunca podrá entender. Razones que, por otra parte, no están muy claramente definidas en la Ley.

Por lo demás, el artículo 285 del Código Civil expresa: "La adopción puede terminar por mutuo acuerdo de los interesados capaces, o con aprobación judicial, y siempre que concurren las causales que autorizan el desheredamiento de que habla el artículo 1.266 del Código Civil, si alguno fuere incapaz. El padre puede también revocarla por las mismas causas del desheredamiento probadas judicialmente. La revocación debe hacerse por escritura pública registrada".

Con tales normas podría presentarse la situación de un niño que pudiera ser adoptado sucesivamente por varias personas y tuviera, por ende, sucesivas familias.

El tener una familia viene a ser un derecho de la persona humana, derecho que constituye su defensa. La Ley 83 de 1946, llamada con razón "Ley orgánica de la defensa del niño", trae una sabia disposición: "Todo niño tiene derecho de saber quiénes son sus padres". (Artículo 85). Pero solamente veintidós años después, en 1968, el legislador proveyó medios de dar al hijo ilegítimo instrumentos suficientes para lograr su reconocimiento como hijo natural. Sin este reconocimiento, el ilegítimo sigue siendo ilegítimo, es decir, sigue careciendo de nombre y de derechos.

Sin embargo, la Ley 75 también se quedó corta: no de mucho le sirve al niño saber que tiene un padre y una madre. Es indispensable que alguien le ayude a obtener de ellos la protección que necesita. En buena hora se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuya función esencial, como lo expresa el artículo 53 de la Ley 75, es la de "proveer a la protección del menor y, en general, al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas". Aún así, no toda la protección requerida puede ser adoptada por el ICBF: los niños que carecen de hogar podrán ser llevados a instituciones de menores o a hogares sustitutos, etc., pero siempre carecerán de hogar, de un hogar que sea su hogar. De allí que la institucionalización haya sido considerada como un remedio de urgencia pero no el mejor.

Es evidente que hay muchos miles de niños sin hogar: ¿Quién se lo proveerá? La institución de la adopción cumple, sin duda alguna, esta función.

Cuando se expidió la Ley 140 de 1960, se consideró que ésta constituía un positivo avance. Y realmente lo fue. Pero han cambiado los tiempos. La complejidad de situaciones que trae el progreso ha incrementado el número de niños abandonados; han cambiado igualmente las actitudes. Un desbordante aflujo de incontrolado crecimiento demográfico exige nuevas soluciones.

La Ley 140 era excelente para sus tiempos. En aquellos ya lejanos años, apenas se vislumbraba la importancia de la adopción pero todavía no había conciencia clara sobre la poca o ninguna diferencia que debe existir entre filiación biológica y filiación adoptiva. Las barreras eran todavía muy definidas. Por lo demás, no era entonces tan grave el problema del abandono de la niñez. De allí que las normas de la Ley 140 apenas esbozen, en forma tímida y difuminada, una figura jurídica que hoy es de primerísimo orden.

Tratándose de una situación sin duda alguna notoriamente artificial (la misma ley define la adopción como "el prolijamiento como hijo de quien no lo es por naturaleza"), era indispensable configurar ese prolijamiento como algo que

podía ser eminentemente transitorio y, de todas maneras, revocable. Jamás se pensó que aquel hijo "artificial" tuviera o pudiera tener la calidad de verdadero hijo. Con los hijos no se hace ni se puede hacer lo que la ley autoriza para con los adoptivos.

Por otra parte, según la legislación vigente, el adoptivo tiene dos familias: la biológica y la adoptante. La realidad es que quien es adoptado carece de familia. O si la tiene, de nada le sirve. La adopción es propiamente un sustituto de la familia. Entonces, ¿qué sentido tiene el que el adoptivo conserve sus vínculos con una familia que o no existe o de nada le sirve?

Conclusión de lo anterior es la de que se impone una reforma a la legislación actual.

Este proyecto de ley se divide en dos partes: la primera se refiere a la adopción y a la colocación familiar (normas sustantivas) y la segunda al procedimiento que debe seguirse para decretar la adopción.

Las observaciones que tiene la parte sustantiva son las siguientes:

**1. Capacidad para adoptar.** Quien desea adoptar debe haber cumplido los 25 años de edad y ser 15 años mayor que el adoptivo. Actualmente, quien sea legalmente capaz puede adoptar, lo que significa que tal derecho se adquiere a los 21 años. En cambio, quienes participaron en la preparación de este proyecto consideraron que, a los 21 años de edad no hay todavía la suficiente madurez que requiere una paternidad tan especial como ésta y probablemente más difícil que la biológica.

Más aún: en el proyecto se establece que la capacidad debe ir acompañada de condiciones físicas, mentales y sociales en el adoptante. Con estas normas se está diciendo que la capacidad que en forma general establece el Código Civil para los actos jurídicos no es suficiente para la adopción, confiándose así un carácter especial de privilegio para la adopción. Y no podría ser de otra manera: no es lo mismo vender un inmueble que adquirir responsabilidades de por vida frente a una persona cuyo destino se tiene en las manos.

**2. Consentimiento del cónyuge.** El artículo 274 del Código Civil dispone que la persona casada no puede adoptar sin el consentimiento de su cónyuge. Por ser indisoluble el matrimonio y no existir en Colombia el divorcio vincular, se presentan situaciones de separación de hecho entre cónyuges y aún de separación autorizada por tribunales eclesiales sin que se haya disuelto el vínculo. Una persona que se encontrara en estas circunstancias no podría adoptar por cuanto requeriría el consentimiento de su cónyuge de quien está separado. En los casos de separación no existe razón práctica alguna para que se requiera la autorización de un cónyuge ausente y psicológicamente distante.

La disposición vigente trae obviamente el inconveniente de un consentimiento que no resulta fácil de obtener. La persona separada tendría que ir a buscar a su cónyuge para convencerlo de que autorice la adopción. ¿Qué razones podrían ser suficientemente convincentes para obtener tal autorización? ¿Y qué ventaja existe en la práctica para que la autorización sea necesaria?

La norma que se propone exige solamente el consentimiento del cónyuge con quien se convive.

**3. Edad mínima para la adopción.** La legislación actual no contiene límite alguno, máximo ni mínimo, para el adoptivo. Por consiguiente, prácticamente es posible que sea adoptada una persona de 75 años, por ejemplo, por otra que tenga 90. Los propósitos de la adopción son muy claros: dar un hogar a quien carece de él. Una persona mayor —no digamos ya de 75 años, pero sí de 20 o más años— está suficientemente formada para necesitar un hogar: probablemente ya está en condiciones de formar su propio hogar.

Con el objeto de que no se desvirtúen los propósitos de la adopción, parece indispensable determinar un tope de edad para la adopción. El proyecto lo sitúa en los 18 años.

**4. Adopción de hijos naturales.** El artículo 27 de la Ley 75 de 1968 (que subrogó el 272 del Código Civil) confiere a una persona el derecho de adoptar a su hijo natural pero establece la limitación de que la adopción se haga "conjuntamente con el otro cónyuge" cuando el adoptante sea persona casada. Con esto se establece una limitación en relación con las posibilidades que la misma Ley da en el sentido de que una persona casada puede adoptar conjuntamente con su cónyuge o individualmente, previa la autorización de éste. Es decir, si se trata de un hijo natural, la adopción tiene que ser conjunta.

El proyecto contempla ambas posibilidades al decir: "El hijo natural podrá ser adoptado por su padre o por su madre. También podrá ser adoptado por su padre o por su madre conjuntamente con el otro cónyuge".

**6. Adopción de hijos legítimos.** Nada dice la legislación actual sobre la posibilidad de que un hijo legítimo de uno de los cónyuges sea adoptivo del otro. Maravillosa ventaja, pues, en esta forma, el parentesco es completo: con el padre y con la madre. Es decir, el hogar para ese hijo es verdaderamente el de un hijo legítimo. De lo contrario, seguirá siendo un "hijastro", con aquella marcada connotación de artificialidad.

**6. Consentimiento para la adopción.** El procedimiento señalado en el artículo 276 del Código Civil es un tanto complejo. El proyecto expresa que el consentimiento para la adopción debe provenir de los padres, uno u otro, según quien pueda darlo. A falta de los padres, lo dará el guardador. Si no existiere guardador, lo hará el defensor de menores y, en subsidio, el representante legal de la institución donde se encuentra el menor. No parece que haya necesidad de explicar las ventajas de este nuevo sistema, sencillo y lleno de recursos, para evitar complicaciones en la práctica.

**7. La escritura de adopción.** Indiscutiblemente, la legislación actual da lugar a dificultades en este punto. El otorgamiento de Escritura Pública es fácil cuando se trata de licencias de adopción decretadas por un Juez Civil del Cir-

cuito. Si se trata de las concedidas por juez de menores, surgen muchas dudas: ¿Habrá necesidad de esperar el término de dos años o de la minoridad a que se refiere el artículo 28 de la Ley 75? ¿Existe la obligación legal de que se refiere el artículo 28 de la Ley 75? Existe la obligación leotorgue escritura pública en estos casos? Unos jueces consideran que sí, otros que no.

El proyecto elimina el requisito de la escritura pública. Deja solamente el de registro del estado civil, como es obvio. El adoptivo adquiere un "status social" que lógicamente debe registrarse para que tenga la posibilidad de probarse y de servir de base para determinar derechos y obligaciones.

**8. Efectos de la adopción.** Si la sentencia fuere favorable, sus efectos se producirán desde la admisión de la demanda.

El carácter de la voluntariedad de estos procesos (no implican contención ni contienen intereses en pugna) permite que se extierdan los benéficos efectos de la adopción en forma retroactiva. Con esto no se violan normas de orden público y, en cambio, se favorece al adoptivo. La bondad de esta norma es manifiesta.

El proyecto permite, igualmente, que la adopción produzca realmente los efectos que debe producir, sin las restricciones de la actual legislación. Si la adopción es plena (figura nueva que se propone) no habrá limitación alguna y los adoptivos quedarán totalmente equiparados a los hijos legítimos. Las limitaciones (algunas solamente) se conservan para la adopción simple, de la cual se tratará luego.

Lo relativo al apellido del adoptivo es también una innovación.

**9. Adopción simple y adopción plena.** Al crearse una nueva figura (la de adopción plena), se están siguiendo los pasos de las más avanzadas legislaciones. Con este nuevo tipo de adopción, se establecen los vínculos que realmente deben existir entre adoptante y adoptivo. Por lo demás, como es lógico, desaparece todo vínculo con la familia biológica o de origen.

Se conserva en parte el sistema actual, al que se da el carácter de adopción simple. Lo ideal sería que existiera un solo tipo de adopción: la plena. Pero no estamos preparados todavía para este gran paso. Por otra parte, el que la adopción sea o no plena depende exclusivamente de la decisión del adoptante, con lo cual se abren todos los caminos a las mejores posibilidades.

El parentesco, como es obvio, encuentra también su plena configuración en la adopción plena.

**10. Declaración de abandono.** Es una importante innovación. Muchas personas han abandonado a sus hijos o simplemente los han entregado a instituciones para su adopción. Posteriormente y conforme a su propio interés, cambian de parecer y crean toda clase de dificultades que en modo alguno se justifican. La declaración de abandono, en casos que el proyecto expresamente contempla, tiende a evitar tales dificultades, además de que hace saber a los padres que, una vez configuradas las circunstancias del abandono, perderán todo derecho sobre sus hijos abandonados. Con ello se consultan solamente los intereses del menor.

**11. Derechos hereditarios.** En cuanto a derechos, no deben existir diferencias entre hijos adoptivos e hijos legítimos (tratándose de adopción plena), como tampoco se justifican entre padres legítimos y padres adoptantes. Así lo contempla el proyecto en concordancia con la definición misma de la adopción.

**12. Colocación familiar de menores.** La colocación familiar es una ideal etapa previa a la adopción. Dentro de lo posible, adoptivo y adoptante deberían pasar juntos una temporada previa a la adopción a manera de periodo de prueba.

Pero no solamente a este punto se refiere el proyecto: la colocación familiar es una situación intermedia entre el abandono y la adopción. En otros términos, mientras el niño adquiere un hogar mediante sentencia judicial el ICBF tendrá la facultad de entregarlo a un hogar sustituto que le dé protección y amor mientras se consigue para él un hogar definitivo.

El procedimiento a que se refiere la segunda parte del proyecto trae también importantes innovaciones.

El sistema vigente, fuera de lo dicho en el artículo 28 de la Ley 75 acerca de la competencia del Juez de Menores para la adopción de menores de 16 años que se encuentren moral o económicamente abandonados, nada dispone sobre el procedimiento a que deben sujetarse dichos jueces. Lo que implica que, por una parte, los jueces del circuito, alegando que la norma citada no establece una competencia privativa (dice: "el Juez de Menores podrá..."), conocen también de procesos de adopción para menores en las circunstancias mencionadas, y por la otra, los jueces de menores, a falta de procedimiento específico, se ven forzados a recurrir al que señala el Código de Procedimiento Civil para los Jueces del Circuito. Esta ambigüedad desaparece en el texto del proyecto.

Allí se fija definitivamente la competencia y se pone término a la intervención del Juez del Circuito.

Además, cuando se trate de niños abandonados, la declaración de abandono es uno de los hechos que deberán acreditarse. Por lo demás, como en la mayoría de los casos las adopciones son tramitadas a solicitud de instituciones que desarrollan programas de adopción, existirá la seguridad adicional de que tales instituciones deberán haber sido aprobadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, cuando se trate de niños que han de ser llevados al exterior, la intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, constituye también una garantía de protección.

El proyecto de ley que se examina fue el resultado de las inquietudes surgidas con motivo del Primer Seminario Nacional sobre la Adopción que se celebró en la Sede del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entre los días 14 y 18 de mayo de 1973.

El Seminario se programó con los siguientes objetivos principales:

1. Recomendar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la formulación de una política sobre adopciones.

2. Establecer a nivel nacional un programa sobre adopciones bajo la responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

3. Proponer las reformas legislativas del caso para presentar al Congreso un proyecto de ley que tuviera una sustentación sólida y científica y lograra la aprobación de una ley acorde con la realidad nacional.

Al Seminario fueron invitados funcionarios de las Direcciones de la Sede y de las Seccionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, de la División de Bienestar Infantil de Cundinamarca, los Jueces Civiles de Menores de Bogotá, los Jueces Civiles del Circuito, los Fiscales del Circuito, las Presidentas y Directoras de las diversas instituciones que albergan menores con miras a ser adoptados, las Presidentas de Organizaciones de Voluntariado y demás personas interesadas en los problemas de la niñez abandonada.

La metodología de trabajo se basó en la sustentación de ponencias y en la participación de grupos de trabajo mediante discusiones dirigidas y presentación de conclusiones y recomendaciones.

Para el desarrollo del Seminario y a manera de temario fundamental se fijaron los siguientes marcos de referencia:

a) La adopción desde los puntos de vista pediátrico, psicológico, psiquiátrico y de salud.

b) La adopción desde el punto de vista operativo (administrativo).

c) La adopción desde el punto de vista jurídico.

Acogiendo las inquietudes de los participantes en el Seminario, una comisión de funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, asesorados por el doctor Arturo Valencia Zea, redactó el presente proyecto de ley.

Aunque las consideraciones anteriores pueden adolecer de naturales deficiencias, se espera que aporten la convicción de que ha llegado la hora de enmendar la legislación sobre la adopción, pues la necesidad de encontrar instrumentos adecuados para un problema creciente no puede dar tregua en las actuales circunstancias.

Bogotá, D. E., noviembre de 1973.

Honorables Representantes.

Jaime Castro, Ministro de Justicia.

ACTAS DE COMISION

Comisión Primera Constitucional Permanente.

Sesiones ordinarias de 1972.

(19 de octubre).

ACTA NUMERO 10

I

Siendo las 11 a. m. la Presidencia ordena llamar a lista y contestan las siguientes honorables Representantes:

Arce Luna Fabio, Bossa López Simón, Castilla de Melo Luz, Chávez Echeverri Jaime, Díaz Castillo Marco, Ibarra Alvaro Hernán, Martínez Caballero Alejandro, Morales Carlos Humberto, Muñoz Bolaños Arturo, Glóhara Huertas Hugo, Palacio Iguarán Rodolfo, Parra Montoya Guido, Santofimio Botero Alberto, Toro Avila Lácides, Uruteta Velilla Víctor, Villegas Giraldo Arturo.

En el curso de la sesión asistieron los honorables Representantes:

Díaz Cuervo Alfonso, Díaz Díaz Raúl, Duarte Sotelo Abelardo, Jirónes Gómez Jesús, Salazar Ramírez Gilberto, Sánchez Valencia Marconi, Turbay Juan José.

Con excusa dejó de asistir el honorable Representante Sánchez José Vicente.

Dejaron de asistir los honorables Representantes: Arbaláez Gómez Arturo, Bernal Segura Alvaro, Mejía Gómez Carlos, Trejos González Blásteyo.

Como hay quórum decisorio, el Presidente declara abierta la sesión.

II

Se dio lectura al orden del día.

III

Se dio lectura al Acta número 9 correspondiente a la sesión del día 18 de octubre del presente año, la cual fue aprobada por la Comisión.

IV

Reparto de los siguientes proyectos de ley:

Proyecto de ley "por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones".

El señor Presidente lo reparte al honorable Representante Abelardo Duarte Sotelo, con 8 días de término para su estudio e informe.

V

Discusión y votación del articulado del proyecto de ley sobre composición y funcionamiento del Tribunal Disciplinario.

La Secretaría aclara que quedó cerrada la discusión de los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del proyecto.

En este estado hace uso de la palabra el honorable Representante Guido Parra Montoya, dice:

Señor Presidente: para presentar una proposición de citación al señor Ministro de Desarrollo, y dice así:

"Proposición.

Cítase al señor Ministro de Desarrollo para que en la sesión del día miércoles 25 de los corrientes informe a la honorable Comisión sobre los siguientes aspectos:

a) Qué reglamentos ha preparado el Gobierno sobre el Título del Código del Comercio relativo a la Propiedad Industrial, además de los ya expedidos sobre adopción de las clasificaciones internacionales;

b) Qué criterios orientan al Ministerio en el trámite y definición de los negocios que sobre Propiedad Industrial cursaban al momento de operarse el tránsito a la nueva legislación contenida en el Código del Comercio;

c) La política del Gobierno sobre el desarrollo y acceso a la tecnología, con base en las nuevas normas que sobre Pro-

iedad Industrial contiene el Código del Comercio, d) Qué armonía guardan las previsiones del Código con la propuesta suya sobre prácticas restrictivas comerciales o competencia desleal.

Guido Parra Montoya".

El señor Presidente dice:

—En discusión la proposición leída; va a cerrarse la discusión, queda cerrada, ¿la aprueba la Comisión?

Es aprobada.

Continuación y votación del articulado del proyecto de ley "sobre composición y funcionamiento del Tribunal Disciplinario".

El señor Presidente dice:

—Pongo en discusión nuevamente los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del proyecto.

¿Aprueba la Comisión el artículo 1º?

Es aprobado.

¿Aprueba la Comisión el artículo 2º?

Es aprobado.

¿Aprueba la Comisión el artículo 3º?

Es aprobado.

¿Aprueba la Comisión el artículo 4º del proyecto?

Es aprobado.

Interpela el honorable Representante Raúl Díaz Díaz, dice: —Señor Presidente: que se verifique la votación que se está haciendo.

El señor Presidente dice:

—Los que estén por la afirmativa, sírvanse ponerse de pie.

Interpela el señor Secretario, dice:

—Informo a los señores Representantes que se está votando el artículo 4º del pliego de modificaciones, y al aprobarse el proyecto, es decir, si se votan esas modificaciones afirmativamente, tendría que regresar al Senado.

El señor Presidente, dice:

—Se reabre la discusión del artículo 4º del proyecto; señor Secretario: sírvase de darle lectura a la fórmula propuesta por el ponente, que es la que se va a debatir en primer lugar.

La Secretaría le da lectura al artículo 4º, que dice:

"Los Magistrados del Tribunal Disciplinario tomarán posesión de sus cargos ante el Presidente de la República y tendrán las mismas asignaciones y régimen de prestaciones sociales que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado".

La Secretaría le da lectura al artículo 4º original del proyecto:

"Los Magistrados del Tribunal Disciplinario tomarán posesión de su cargo ante el Presidente de la República y devengarán las mismas asignaciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia".

En uso de la palabra el honorable Representante Raúl Díaz Díaz, dice:

—Señor Presidente, honorables Representantes: al ingresar a este recinto me he dado cuenta de que se han votado una serie de artículos sin que existiera el quórum decisorio que exige la Constitución y las leyes de Colombia.

Cuando yo entré estaban 14 honorables Representantes, después de que yo entré, han ingresado otros más. De tal manera, señor Presidente, que dejo expresa constancia de que se ha venido atropellando la ley, en la tramitación de este proyecto. Desde ayer el señor Presidente, con una actitud cesárea, una actitud dictatorial, ha querido hacer aprobar este proyecto, quién sabe con qué intereses, lo ha venido haciendo con tanto énfasis y con tanto empeño.

Cuando ayer propusimos nosotros que en el Tribunal Disciplinario quedara representado el Congreso en los distintos partidos políticos que lo integran, no lo hicimos con el propósito de buscar unos puestecitos en la burocracia; simplemente lo hicimos para que ese Tribunal Disciplinario, representara, o fuera un reflejo auténtico de voluntad popular que es el Parlamento. Yo no entiendo por qué cuando nosotros exigimos la representación auténtica, o el reflejo de la voluntad popular en estos organismos, se nos trate de que estamos buscando puestecitos. Con la misma razón a quienes defienden la fórmula de la paridad se les puede decir que ellos están defendiendo los puestecitos para los miembros de los partidos que son los únicos que tendrían derecho a ocupar posiciones en esos organismos. De tal manera que yo no comparto, ni acepto ese argumento, de que se diga que nuestra actitud es politiquera, que nuestra actitud es una actitud de buscar puestos, no, en absoluto; porque si ese argumento es válido, con mayor razón es válido para quienes como liberales y conservadores, están defendiendo aquí la fórmula de la paridad, siendo que esos organismos se integran con miembros del partido conservador o miembros del partido liberal en forma exclusiva.

Porque, señor Presidente y honorables Representantes, ¿qué sentido puede tener esto que se llama democracia, si a los nuevos partidos políticos no se les permite una representación auténtica, no solo en el Parlamento, no solo en el Congreso, sino también en los organismos que dependen de esa manifestación de la voluntad popular?, entonces esta democracia que ustedes pregonan, esta democracia que ustedes gritan a voz en cuello, es una mera palabra, que únicamente la aplican cuando les conviene. Pero cuando alguien de otro partido, cuando alguien de otro movimiento levanta su voz para defender los derechos de una auténtica representación, le dicen que está buscando unos puestecitos; le dicen que está buscando una burocracia, simplemente cuando nosotros lo que pretendemos es hacer válido el argumento de ustedes, de que esto sea realmente la auténtica voluntad popular.

Es que en Colombia, señor Presidente, desde hace tiempo se ha venido burlando esa voluntad popular; desde hace tiempos se ha venido burlando la voluntad del pueblo. Las elecciones son una farsa para elegir previamente para quienes ya tienen en los conclave y en las camarillas, para los que tienen previamente designados para regir los destinos del país. Y también en estos recintos donde se hace venir a los que elige el pueblo, se burla también la voluntad, se burla la decisión de las gentes, para que aquí única y exclusivamente, se dé representación a determinados partidos, a determinados organismos, y en cambio a otras organizaciones, a otros movimientos, a otros partidos que han venido aquí con el mismo derecho, con el voto, se les niega por ustedes, porque tienen una mayoría conquistada a través del fraude, a través de la violencia, a través de un sistema elec-

toral viciado. ¿Por qué no permiten ustedes que se haga una reforma electoral, en que se representen auténticamente a todos los partidos y a todos los movimientos políticos?

Precisamente el negar este derecho a los demás movimientos y a los demás partidos políticos, eso es lo que lleva a la violencia, porque cuando se niega el derecho a los movimientos, cuando se niega el derecho a los partidos, no queda otro camino que la violencia y esa violencia y esa subversión, es la que ustedes están llevando al pueblo cuando no permiten que sus auténticos voceros, que a sus representantes legítimos y como ustedes también, se les dé el derecho de que en estos organismos tengan representación, así sea mínima esos partidos sea reducida, no con un afán meramente burocrático, o con un afán de buscar puestos, sino con un afán de hacer eso que ustedes llaman democracia, sea auténtica y tenga una exacta dimensión, tenga una verdadera realidad.

No comprendo cómo el doctor Jaime Chávez Echeverri, que viene de la vertiente liberal, que defiende la democracia a toda costa, que aun más, viene de la vertiente progresista, donde las tesis socialistas están impugnándose como bandera de lucha, venga aquí a negarle un derecho a un movimiento y a un partido, haciendo la tramitación de este proyecto en forma atropellada y en forma dictatorial sin tener en cuenta las disposiciones legales, ni las disposiciones reglamentarias.

Yo sé que mi voz es solitaria, que mi voz es insular, que ustedes con las mayorías que tienen, ficticias o no, van a aprobar este proyecto. Yo no es que esté en contra, sino que repruebo y no estoy de acuerdo en que se atropelle la voluntad de las gentes, que se atropellen las leyes, que se atropellen los reglamentos y que no se tenga en cuenta, para la voluntad del pueblo, la voluntad de las gentes que venimos a esta Cámara, que venimos a este Parlamento, elegidos como usted está, el voto poderoso y con el voto de las gentes del pueblo colombiano. Nosotros tenemos un derecho y por eso lo reclamamos, por eso lo exigimos, pero ustedes nos lo niegan, porque tienen una mayoría ficticia y es ficticia porque el Frente Nacional ha creado una mayoría ficticia de las dos colectividades históricas, frente a otros movimientos.

Señor Presidente: Esta voz la levanto como protesta erigida contra ese atropello, como una protesta erigida contra la negación de nuestros derechos. Yo sé que se queda en voz y en palabras esto, pero por lo menos así la esperamos y así la diremos a nuestras gentes, que aquí se niega el derecho, que aquí se atropellan las leyes, que aquí se viola la Constitución con el pretexto de manifestarle y de darle la sanción al país que hacen leyes en beneficio del pueblo.

Eso no es cierto, eso es una mentira, es una farsa. Porque las leyes para que tengan un verdadero respaldo, deben tener también la adquiescencia que es el fruto del diálogo, de todos los movimientos, de todos los partidos y el fruto de la imposición de los vencedores de turno, contra los vencidos del momento. Esas leyes que se hacen en esa forma, que se hacen como una conquista, como un botín, son las que engendran la violencia; esas leyes son las que engendra la reacción del pueblo, esas leyes son las que engendran las revoluciones sangrientas, esas leyes impuestas, esas leyes en que no se permite el diálogo, son leyes en que se hacen porque una mayoría ficticia, una mayoría que ustedes tienen en virtud de unos pactos no le permiten a las minorías o a los vencidos del momento, ni siquiera el diálogo, sino que ustedes por encima de todo, violando las leyes, violando los reglamentos, como lo están haciendo aquí, aprobando una ley sin el quórum que exige la Constitución y las leyes de Colombia.

En su conciencia, señor Presidente, usted, aunque me diga verbalmente que no, en su conciencia sabe que cuando se aprobaron atropelladamente y a toda carrera, a usted se le atropellaban las palabras en la boca, cuando se probaron esos artículos no estaban los 16 Representantes que exige la Constitución y esto es cierto, señor Presidente, y pido que quede expresa constancia. Yo no es que esté diciendo nada en contra del proyecto de ley, yo lo que quiero es que estas cosas se hagan reglamentariamente, se hagan por los cauces de la legitimidad, porque cuando las cosas no se hacen por los cauces de la legitimidad, el único derecho que nos queda es la violencia.

(Continuará en la próxima edición).

CONTENIDO:

SENADO DE LA REPUBLICA

Orden del día para la sesión de hoy jueves 15 de noviembre de 1973 ... 931
Acta número 32 de la sesión del día, miércoles 14 de noviembre de 1973 ... 931

Proyectos de ley.

Proyecto de ley número 131 de 1973 "por la cual se nacionaliza el Colegio de Bachillerato Instituto Dorada", de la ciudad de La Dorada", y exposición de motivos ... 934

Ponencias e Informes.

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley "sobre Presupuesto de Rentas e Ingresos y Ley de Aprobaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1974". Luis Avelino Pérez ... 934

CAMARA DE REPRESENTANTES

Orden del día para hoy jueves 15 de noviembre de 1973 ... 936

Proyectos de ley.

Proyecto de ley número 99 de 1973 "por la cual se modifica el Título XIII del Libro Primero del Código Civil y se dictan otras disposiciones", y exposición de motivos ... 936

Actas de Comisión.

Acta número 10, Comisión Primera, del día 19 de octubre de 1972 ... 938