



REPUBLICA DE COLOMBIA

ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS

(ARTICULO 46, LEY 7A. DE 1946)

DIRECTORES:
Amaury Guerrero
 Secretario General del Senado
Ignacio Laguado Moncada
 Secretario General de la Cámara

Bogotá, martes 6 de agosto de 1974

Año XVII — No. 17
 Edición de 24 páginas
 Editados por IMPRENTA NACIONAL

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTA No. 6 DE LA SESION DEL JUEVES 1o. DE AGOSTO DE 1974

PRESIDENCIA DE LOS HH. SS. TURBAY AYALA, OSPINA H. Y LOPEZ GOMEZ

I

La Presidencia ordena llamar a lista a las 5 p. m., y constatan, haciéndose presentes, los honorables Senadores:

Abuchaibe Ochoa Eduardo.
 Albán Holguín Carlos.
 Alvarado Pantoja Luis Antonio.
 Aljure Ramírez David.
 Amaya Nelson.
 Andrade Manrique Felio.
 Angarita Baracaldo Alfonso.
 Angulo Gómez Guillermo.
 Araújo Cotes Alfonso.
 Araújo Grau Alfredo.
 Ardila Lulle Carlos.
 Ardila Ordóñez Carlos.
 Arellano Laureano Alberto.
 Avila Bottia Gilberto.
 Balcázar Monzón Gustavo.
 Barco Renán.
 Bayona Ortiz Antonio.
 Becerra Becerra Gregorio.
 Bula Hoyos Germán.
 Caicedo Espinosa Rafael.
 Castro Castro Guillermo.
 Ceballos Restrepo Silvio.
 Colmenares B. León.
 Charris de la Hoz Saúl.
 De la Torre Gómez Sergio.
 Del Hierro José Elías.
 Díaz Callejas Apolinar.
 Díaz Cuervo Alfonso.
 Díaz Granados José Ignacio.
 Duarte Contreras Pedro.
 Durán Dussán Hernando.
 Echeverri Mejía Hernando.
 Escobar Méndez Miguel.
 Escobar Sierra Hugo.
 Emiliani Román Raimundo.
 Estrada Vélez Federico.
 Faccio Lince Carlos.
 Fortich Avila Salustiano.
 Gerlein Echeverría Roberto.
 Giraldo José Ignacio.
 Giraldo Henao Mario.
 Giraldo Neira Luis Enrique.
 Gómez Gómez Alfonso.
 Gómez Martínez Juan.
 Gómez Salazar Jesús.
 González Narváez Humberto.
 Guerra Tulena José.
 Gutiérrez Cárdenas Mario.
 Holguín Sarria Armando.
 Ibarra Alvaro Hernán.
 Isaza Henao Emiliano.
 Jaramillo Salazar Alfonso.
 Jaramillo Vera Israel.
 Larrarte Rodríguez Olid.
 Latorre Gómez Alfonso.
 Lébolo de la Espriella Emiliano.
 Liévano Aguirre Indalecio.
 López López Ancizar.
 López Gómez Edmundo.
 López Botero Iván.
 Lozano Osorio Jorge Tadeo.
 Marín Vanegas Darío.
 Martín Leyes Carlos.
 Martínez Simahan Carlos.
 Medina Zárate Carlos.
 Mendoza Hoyos Alberto.
 Mestre Sarmiento Eduardo.
 Mosquera Chaux Víctor.

Ospina Hernández Mariano.
 Ocampo Alvarez Roberto.
 Palacio Martínez Daniel.
 Palomino Guillermo.
 Pardo Parra Enrique.
 Pava Navarro Jaime.
 Peláez Gutiérrez Humberto.
 Pérez Dávila Rafael.
 Pérez Luis Avelino.
 Pérez Escalante Carlos.
 Piedrahíta Cardona Jaime.
 Plazas Alcíd Guillermo.
 Posada Jaime.
 Posada Vélez Estanislao.
 Quevedo Forero Edmundo.
 Ramírez Castrillón Horacio.
 Restrepo Arbeláez Carlos.
 Rincón Figueroa Enrique.
 Roncancio Jiménez Domingo.
 Rosales Zambrano Ricardo.
 RuEDA Riveros Enrique.
 Sarasty Montenegro Domingo.
 Segura Perdomo Hernando.
 Suárez Martín.
 Torres Barrera Guillermo.
 Triana Francisco Yesid.
 Turbay Ayala Julio César.
 Turbay Juan José.
 Trujillo Carlos Holmes.
 Uribe Vargas Diego.
 Vela Angulo Ernesto.
 Vélez Gutiérrez Germán.
 Vergara Contreras José Manuel.
 Vergara Támara Rafael.
 Vivas Mario S.
 Zea Hernández Germán.

Dejan de asistir con excusa justificada los honorables Senadores:

Andrade Terán Ramiro.
 Caballero Cormane Carlos.
 Caicedo Alvaro.
 Hernández de Ospina Bertha.
 Lozano Guerrero Libardo.
 Lloreda Caicedo Rodrigo.
 Marín Bernal Rodrigo.
 Mejía Duque Camilo.

La Secretaría informa que se ha integrado quórum suficiente para deliberar y la Presidencia declara abierta la sesión.

II

Queda pendiente, por falta de quórum decisorio, la aprobación del acta de la sesión anterior.

III

En relación con este punto, el señor Secretario da cuenta de los siguientes negocios sustanciados por la Presidencia:

Bogotá, D. E., agosto 1 de 1974

Señores
 Presidente y Secretario General del
 Honorable Senado de la República
 E. S. D.

A partir de hoy me retiro de las sesiones del honorable Senado por el tiempo que oportunamente limitaré.

Le ruego, por consiguiente, llamar al doctor Carlos Pérez Escalante, para que me reemplace.

Atentamente,

Lucio Pabón Núñez

El señor Senador Gómez Martínez presenta la siguiente proposición, que sometida a discusión, queda pendiente de la decisión del Senado por falta de quórum reglamentario:

Proposición número 12

El Senado de la República, congratula sinceramente al Excelentísimo Monseñor Eladio Acosta Arteaga, obispo de la Diócesis de Santa Fe de Antioquia, con ocasión de sus bodas de plata sacerdotales, próximo a celebrar con la comunidad diocesana, reconoce sus grandes servicios en el dilatado campo misional y sus loables esfuerzos en favor

del progreso material y espiritual de la importante región de Urabá, de la cual es pacífico y apostólico líder.

Transcribese telefónicamente al Excelentísimo Monseñor Acosta Arteaga en Santa Fe de Antioquia, antes del 7 del próximo mes de agosto.

Presentada a la consideración del honorable Senado de la República, por el honorable Senador,

Juan Gómez Martínez

Bogotá, D. E., agosto 1 de 1974

IV

Igualmente por falta de quórum para decidir, el punto que contempla la elección de funcionarios de la Corporación (Subsecretario y Secretario Auxiliar) por decisión de la Presidencia se procede a considerar el punto siguiente:

V

Citación a los señores Ministros de Obras Públicas y de Gobierno.

El señor Secretario informa que en la sesión anterior quedó con derecho al uso de la palabra el señor Ministro de Obras Públicas, doctor Durán Quintero, en desarrollo del debate promovido por medio de la proposición número 4.

El señor Presidente confirma en el derecho al uso de la palabra al señor Ministro, quien a su vez concede una interpelación al señor Senador Felio Andrade.

El señor Senador Andrade manifiesta que se propone glosar algunas de las afirmaciones del señor Senador Durán Dussán que éste presentó en sus anteriores discursos, lo mismo que precisar las suyas y rectificar otras del mismo señor Senador Durán Dussán. Pone de presente que a pesar de haber sido opositor del Presidente Pastrana, reconoce la magnífica obra de gobierno que ha realizado, sin que ello quiera decir que su papel es el de hacer de defensor del gobierno y del Ministro de Obras Públicas. Añota que la posición del señor Senador Durán Dussán en las circunstancias en que fue escogido el doctor Pastrana como candidato de la Presidencia fue muy diferente a la de él; pues el señor Senador Durán Dussán participó de manera prominente en dicha escogencia.

Hace la aclaración de que el señor Matallana Andrade, citado por el Senador Durán Dussán como supuesto familiar del señor Ministro, no tiene ningún vínculo de esa índole con el doctor Durán Quintero, y ni siquiera con él, en razón de que lleva su mismo apellido.

Pasa a analizar los documentos presentados por el señor Senador Durán Dussán, de los cuales conceptúa que no tienen ninguna fuerza probatoria por cuanto se trata de informaciones de prensa generalmente escritas a la ligera y por personas de no suficiente crédito en la actividad periodística. Sostiene que no ha sido presentado ningún documento importante; y el único que se podría tener como tal, es el informe de la firma "Same"; pero que dicho informe para apreciarlo debe ser leído en su totalidad y no por partes como lo hizo el Senador Durán Dussán, quien escogió, seguramente, las que consideró convenientes para su intervención.

En cuanto a la afirmación del Senador Durán Dussán de que el Ministerio de Obras otorgó contrato para la realización de algunas obras a una empresa de poco capital, in-

Mensaje del Presidente electo, doctor Alfonso López Michelsen, agradeciendo al Senado la moción de saludo aprobada por la corporación, con motivo de la instalación de las Cámaras.

Bogotá, julio 30 de 1974

Julio César Turbay Ayala
 Presidente del honorable Senado de la República
 Bogotá, D. E.

Por su digno conducto agradezco al honorable Senado de la República la moción de saludo aprobada en reunión de instalación el 20 de julio pasado y su manifestación de apoyo a los programas que sometí al examen y decisión del pueblo colombiano en la reciente campaña electoral y que obtuvieron tan abrumador respaldo popular. Estoy seguro de que el propósito anunciado por el honorable Senado en el sentido de no ahorrar esfuerzos en la tarea de hacer posible el cumplimiento del mandato claro que recibí el 21 de abril, permitirán al Gobierno el logro de tan inaplazables metas de mejoramiento y de progreso.

Cordial, atento saludo.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

Honorables Senadores:

Honorables Representantes:

La Ceremonia de Posesión del doctor ALFONSO LOPEZ MICHELSEN se llevará a cabo a las tres de la tarde del día 7 de agosto de 1974.

Los parlamentarios en ejercicio tienen acceso al Salón Elíptico con la sola presentación de sus respectivas credenciales.

Traje de Calle.

Amaury Guerrero
 Secretario General del Congreso

forma que las empresas contratistas del país, aún las de mayor prestigio y las que ejecutan obras con costo de muchos millones de pesos no aparecen con un capital pagado que sea muy grande. Cita el caso y nombra a varias de estas empresas. Y en cuanto a la responsabilidad del Ministerio en el otorgamiento de esos contratos, la entidad oficial cuenta con la garantía de pólizas de seguros. De tal manera los riesgos están previstos, y garantizados los contratos.

El señor Senador Andrade rechaza de plano la imputación formulada por el Senador Durán Dussán al señor Ministro, de ser éste el responsable directo de la tragedia ocurrida en el punto Quebradablanca el día 28 del pasado junio.

Con la venia de la Presidencia interviene el señor Senador Duarte Contreras para coadyuvar con las palabras del señor Senador Andrade, y en cuanto a los documentos presentados por el Senador Durán Dussán, sostiene también que no tiene ninguna fuerza legal; ni siquiera la tienen los testimonios de los ingenieros Nivia y Vallecilla.

El señor Senador Andrade explica algunas de las circunstancias de la tragedia de Quebradablanca, y sostiene que la desgracia sobrevino a las gentes que allí perecieron porque violaron las normas prohibitivas que impuso el Ministerio de Obras, de cerrar el tránsito; en tal forma que los que se atrevieron a correr el riesgo de pasar por el sitio trágico sufrieron las consecuencias de su determinación, por lo cual no se puede culpar al Ministerio de Obras Públicas por lo ocurrido.

El orador se ocupa de describir la personalidad del Ingeniero Alvaro Nivia Quiroga, y de su actuación como empleado de la firma "Samel", de la cual fue retirado a raíz de cierta actuación del mismo; información que sustenta con la lectura de un documento relacionado con la carretera Bogotá-Cáqueza.

Interpela el señor Senador Durán Dussán, para aclarar que el informe que él presentó es de la firma "Samel" y no solamente del ingeniero Nivia que era apenas un empleado, de dicha empresa; por lo tanto el testigo de cargo es la firma "Samel".

Recobra la palabra el Senador Andrade y solicita que se remita al Procurador todo el estudio de la firma "Samel" junto con los otros documentos que han de remitirse a la Procuraduría como lo ha solicitado el Senador Durán Dussán. Continúa haciendo el examen de la situación vial del país y de los Llanos Orientales, para concluir exonerando de toda responsabilidad por la tragedia de Quebradablanca, al señor Ministro de Obras. El texto completo de la intervención del señor Senador Andrade, que se encuentra registrada en la cita magnetofónica en la Sección de Grabación, se publicará en próxima edición de Anales.

La Secretaría informa que se ha configurado el quórum suficiente para decidir y la Presidencia pregunta al Senado si aprueba el acta y la proposición que se encuentran pendientes de dicho requisito.

La Corporación aprueba el acta número 5 de la sesión del día miércoles 31 publicada en Anales número 15 de la fecha, lo mismo que la Proposición número 12 publicada arriba.

El señor Secretario informa que se encuentra en el recinto con el objeto de tomar posesión del cargo de Senador, el doctor Carlos Pérez Escalante, por excusa presentada por el Senador principal, doctor Lucio Pabón Núñez.

El señor Presidente con la solemnidad debida y con el lleno de todos los requisitos reglamentarios, le toma el juramento de rigor el citado Senador.

Recobra el uso de la palabra el señor Ministro, Durán Quintero, quien le concede permiso al señor Senador Aljure Ramírez para presentar el siguiente proyecto de ley suministrando breves explicaciones de su alcance:

Proyecto de ley, "por la cual se introducen modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones". El anterior proyecto lo suscriben además, los señores Senadores Jorge Tadeo Lozano y Hernando Segura Perdomo.

El señor Ministro, doctor Durán Quintero, inicia su intervención refiriéndose a las palabras del Senador Durán Dussán en cuanto a que tiene la creencia de que no existe entre los dos ningún motivo personal ni de otra índole que los separe, como para pensar que se trata de una prevención por parte del Senador interpelante. Agradece la defensa que de su persona hizo el señor Senador Pabón Núñez en la sesión de ayer.

Comoquiera que en las barras surgen manifestaciones de aplausos, el señor Presidente, Senador Ospina Hernández, hace la advertencia que contempla el artículo 126 del Reglamento que dice: "El público que asistiere a las sesiones guardará compostura y silencio; toda especie de aplausos, murmullos o vociferaciones le está prohibida...".

Entra el señor Ministro a explicar la actuación del Ministerio a su cargo y la suya personal en el caso de Quebradablanca. Afirma el señor Ministro que en ningún momento ha puesto en tela de juicio el estudio de la firma "Samel", el que considera respetable no solo por la seriedad e idoneidad de la firma de Ingenieros que la constituye, sino por estar al frente de ella y haber sido fundada por el ilustre profesional colombiano Alvaro Salgado, a quien elegía como uno de los más capaces del país y del continente. Lo que pasa, continúa diciendo, es que el estudio que hizo "Samel" fue solamente de factibilidad y no un estudio definitivo; que, además, sus recomendaciones fueron y han sido atendidas con especial cuidado por él y por el grupo de asesores del Ministerio de Obras. Se extiende en una disertación sobre lo que técnicamente significa un estudio de esta índole para terminar con la aclaración para el Senador Durán Dussán y el Senado de que en Grolczia no se pueden hacer informaciones que tengan la categoría de indiscutibles.

Pasa luego a referirse a una de las recomendaciones de "Samel" sobre el potencial de tráfico y la rentabilidad de la carretera actual del Llano. Sostiene que entre esas recomendaciones la firma que elaboró el estudio postergaba hasta 1975 los estudios definitivos de la carretera Bogotá-Cáqueza, y para 1990 la de Cáqueza a Villavicencio.

Que por consecuencia del mismo estudio se llegó a la conclusión de contratar inmediatamente el puente y la construcción del tramo de carretera que se requería para darle

una vía de acceso a Villavicencio, entre tanto se adelantaban los estudios definitivos de las alternativas sugeridas no solo por "Samel" sino por otros asesores del gobierno tanto nacionales como extranjeros. Hace relación a que coincidió su ingreso al Ministerio de Obras con el más crudo invierno que vivió el país haciendo un detallado resumen de los derrumbes y daños causados por lo que él ha calificado como una emergencia en la cual se ha desenvuelto todo su período en dicha cartera.

El Ministro Durán Quintero habla de las licitaciones a que se refirió el promotor del debate para concluir demostrando que ninguna inversión extranjera destinada a Obras Públicas puede hacerse mientras las firmas licitantes no llenen una serie de requisitos que garanticen el manejo de los dineros que en ellas van a destinarse, sino también la experiencia y solvencia profesional de las firmas ofertantes.

Contesta una pregunta hecha por el señor Senador Bula Hoyos en la sesión del día anterior sobre una carretera ejecutada en los Departamentos de Bolívar y Córdoba, y hace una explicación técnica de las razones que causaron los daños en esa vía. Este contrato, afirma el Ministro, fue interventoriado por la firma "Integral", que es una de las compañías interventoras más aprestigadas del país y que le merecen mayor confianza al cuerpo de Ingenieros colombianos y extranjeros.

Igualmente da respuesta a la pregunta que le formulara el señor Senador Charris de la Hoz, y hace un pormenorizado informe de los últimos contratos celebrados por el Ministerio y que llevan su firma como son el de la construcción de la segunda calzada de la carretera Cali-Palmira, y una avenida para la ciudad de Cúcuta, ordenada por ley.

Volviendo al tema central del debate, muestra una serie de planos y esquemas técnicos, así como da cuenta de los informes del geólogo extranjero que realizó los estudios del tramo de carretera Bogotá-Quebradablanca, haciendo saber a la Corporación y al orador interpelante que dicho geólogo estuvo en Colombia después del suceso de Quebradablanca por exigencia personal suya a fin de que rindiera un informe técnico de lo que se pudiera considerar como causas del deslizamiento producido en aquel sector. Lee apartes del informe rendido por el geólogo inglés que demuestran que no fueron las perforaciones hechas en la zona de la tragedia las que motivaron el derrumbe. Asimismo da lectura a la carta que envió a la Sociedad Colombiana de Ingenieros solicitándole un concepto con respecto a las obras llevadas a cabo por el gobierno en la carretera al Meta, concepto que servirá de base para que se juzgue su actitud y la de sus colaboradores, de los cuales dice tener una gran fe y absoluta confianza, por las obras ejecutadas y el desgraciado suceso del 28 de junio. Comenta brevemente una nota enviada por la Sociedad de Ingenieros del Meta en la que para la época en que se iniciaron las obras de la actual carretera, manifestaba compartir el criterio oficial de que se hiciera puente en donde se hizo, y se ejecutarán los demás trabajos que permitieron darle a esa zona un carretable capaz de sacarla de la penuria en que se le tenía.

Afirma el Ministro, contestando insinuaciones del Senador Durán Dussán, que los estudios y obras ordenados por la Ley 4ª no están sujetos a licitación previa.

En este punto del debate solicita una interpelación el señor Senador Alvaro Hernán Ibarra, y con la venia de la Presidencia, presenta una proposición por la cual el Senado de la República se asocia al duelo del Concejal de la ciudad de Cali, fallecido hace dos días, doctor Luis Enrique Montoya.

Proposición número 13

El Senado de la República, en su sesión de la fecha, registra con pesar el sensible fallecimiento del distinguido Concejal de la Ciudad de Cali, doctor Luis Enrique Montoya, acaecida en el día de ayer y le hace llegar a sus familiares sus sentimientos de pesar.

Copia de la presente proposición se enviará a los familiares del extinto, en nota de estilo.

Bogotá, D. E., agosto 1 de 1974.

Alvaro Hernán Ibarra

Puesta en discusión, la proposición fue aprobada por unanimidad.

En el uso de la palabra el señor Ministro de Obras analiza puntos que el Senador Durán Dussán consideró causas para su denuncia como el de la contratación y vinculación de extranjeros con la firma de Ingenieros "Gama". Dice el Ministro para ilustrar al honorable Senado, que los anclajes y perforaciones que citó el orador son producto de un contrato con una respetable firma sueca que tiene patente internacional sobre este sistema de trabajos, y que por ser únicos en el mundo se contrató con ellos la realización de los mismos. Que la presencia de un funcionario extranjero en las oficinas de "Gama" se debe a que esta compañía "la sueca", mantiene un ingeniero responsable al frente del control de las obras que se realizan en cualquier lugar en donde son requeridos sus servicios, y que no hay ninguna vinculación de esa empresa con la Compañía Colombiana "Gama".

Como el señor Senador Durán Dussán hizo mención de la insolvencia económica de "Gama" para contratar con el gobierno, por su poco capital, sostuvo que en los contratos con las compañías constructoras o de Ingenieros se considera más importante la solvencia profesional de las personas que están a cargo de la compañía que su capacidad monetaria y que, además, por expresas normas legales, todo contrato que hace el Ministerio a su cargo lleva la recomendación de la oficina jurídica y una garantía suscrita ante una compañía de Seguros que asegura al Estado cualquier mal manejo o irresponsabilidad de la empresa contratada. El señor Ministro hizo un elogio del Gerente Matallana Andrade, propietario de la firma "Gama", de quien dijo que además de tener un historial que hace honor a los profesionales colombianos ha recibido el título de Master en una importante Universidad de los Estados Unidos, y que, además, tiene a su cargo y ha elaborado trabajos que lo califican como un profesional de cualidades excepcionales.

Continúa su intervención el señor Ministro, dando una explicación muy clara de cómo funciona un interventor de Obras Públicas y hasta dónde llega la responsabilidad de los interventores, contestando así las aseveraciones del señor Senador Durán Dussán en el sentido de que el ingeniero interventor no visitaba la zona de Quebradablanca.

Con nuevos planos a la vista de los señores Senadores y dando lectura a varios documentos demuestra por qué se hicieron las perforaciones a que se refirió el orador. Aclara que fueron solamente tres las que había en la mezeta y nueve en el piso y no treinta y seis (36) o más, según trató de demostrar su interpelante. Corroboran los informes técnicos con la manifestación de que todo lo que se hizo en Quebradablanca estuvo estudiado por el Ministerio, supervisado personalmente por él; que en varias oportunidades estuvo reunido con los ingenieros a cargo de los trabajos y que no fue la dinamita ni las perforaciones lo que provocaron el deslizamiento o deslizamientos de tierra en la carretera que conduce a Villavicencio.

Más adelante y para contestar las acusaciones del señor Senador Hernando Durán Dussán, entró a estudiar lo concerniente a la manifestación radial del Sargento Jefe del Puesto de Policía en Quebradablanca. Dijo que nunca dio declaraciones ni comunicados, ni existen documentos que puedan demostrar lo contrario referentes a que el personal del Ministerio tuviera comunicación permanente con los agentes de la policía encargados de controlar el paso de vehículos en Quebradablanca, ya que esto solamente estaba a cargo del personal técnico del Ministerio y que si se produjo una violación de la orden de no transitar por la zona crítica donde ocurrió el desastre, ello se sale del resorte del Ministerio y de sus subalternos. Agregó que existía una evidente contradicción del Senador Durán Dussán cuando afirmó lo de falta de previsión del Ministerio al no solicitar la fuerza pública para impedir el tránsito de vehículos o cerrar la carretera. Aquí el señor Ministro enfatiza sobre la indisciplina del pueblo colombiano y hace una apología de las gentes del campo, de las cuales él se considera un representante; ya que es un campesino que ha tenido la suerte de haber alcanzado posiciones y honores desde las que se ha distinguido por su honestidad y deseo de servicio. Manifestó más adelante, que ni él ni ningún Ministro sería capaz de cerrar una carretera tan importante como la del Meta mientras no existieran evidentes pruebas de que tal actitud sería indispensable. Son muchas las carreteras colombianas que pueden ser cerradas en este momento y no lo están porque la economía del país y de las regiones no lo permiten y ningún funcionario sensato se lo perdonaría.

Comentando las palabras del señor Senador Durán Dussán por la intervención del señor Presidente de la República para que la Procuraduría General de la Nación lleve a cabo una investigación por lo sucedido en Quebradablanca se extiende en elogios al señor Presidente de la República por su celo y pulcritud en cuanto toca con los problemas del país, y más cuando como en este caso hay un saldo considerable de muertos, y parece existir alguna responsabilidad de un grupo de personas vinculadas al gobierno departamental del Meta, por ordenar el paso de unos vehículos, estando cerrada la carretera por disposición del Ministerio de Gobierno, y cuando se presume que esta actitud de unos funcionarios motivó la scherbia y causó la indisciplina de los conductores y las personas que por más de 24 horas se encontraban bloqueadas en la zona del desastre. Agregó que el doctor Pastrana había constituido en norma de su gobierno dar especial atención a las quejas que, las formuladas en el caso del Llano, llegaban a Palacio; pues, si alguna cosa distingue este gobierno es la atención especial que ha puesto a los requerimientos de dondequiera que ellos hayan procedido.

El Ministro sostuvo que si se establecieron precauciones y se trató por todos los medios disponibles, como lo afirma el informe de los ingenieros leído por el Senador Durán Dussán, de impedir el tráfico en Quebradablanca y lo demuestra también el hecho de que estuvieran estacionados más de un centenar de vehículos al lado y lado del puente. Que los funcionarios del Ministerio a cargo de las obras "le rogaron" como lo sostiene el párroco de Guayabetal y muchos campesinos que presenciaron la tragedia, en declaraciones dadas a la prensa hablada y escrita del país.

El señor Ministro de Obras deja como testimonio de la actuación de las Fuerzas Armadas en el caso de la tragedia de Quebradablanca, la cinta magnetofónica que recoge las palabras del señor Ministro de la Defensa Nacional dando las instrucciones para evitar consecuencias fatales en dicho lugar.

Suministra datos y cifras sobre las obras ejecutadas por la cartera a su cargo, durante la presente administración en todo el territorio nacional y hace énfasis en las inversiones hechas en los Llanos Orientales. Hace reconocimiento de los antiguos empleados del Ministerio de Obras Públicas, que a pesar de la poca remuneración que reciben, cumplen una labor eficaz y desinteresada en colaboración positiva con el gobierno, y patriótica con relación al país. El señor Ministro concluye su intervención manifestando que en el Senado se han realizado importantísimos debates sobre cuestiones de gran significación para la Nación, y nunca por meras cuestiones personales; muestra su complacencia por la atención que le ha prestado la Corporación y manifiesta que sigue a órdenes del Congreso para responder lo que le sea solicitado mientras permanezca en el Ministerio.

El señor Ministro de Agricultura, doctor Hernán Vallejo Mejía presenta el siguiente proyecto de ley, "por la cual se dictan normas sobre contratos de participación en productos agrícolas y otras formas de explotación de la tierra". La Secretaría informa que ha sido presentado por los señores Senadores Julio César Turbay y Jaime Posada el siguiente proyecto de ley: "por la cual se reglamenta la profesión de constructor en todo el territorio nacional".

El señor Secretario informa, por orden de la Presidencia, a los comisionados para entregar al doctor Alfonso López Michelsen la Proposición número 2, que el Presidente electo los recibirá en su oficina a las 10 a. m. de mañana; por lo tanto los invita a reunirse en la Sede Social del Senado media hora antes. Igualmente los comisionados para entregar la proposición número 1 al señor Presidente, doctor Pastrana, deben cumplir la misma cita.

Para que se tenga como parte de la presente acta se publica en primera página de Anales, la carta del Presidente del Senado, doctor Julio César Turbay Ayala, dirigida al señor Habiilitado Pagador de la Corporación, por medio de la cual manifiesta que se abstiene de percibir el valor del sueldo y gastos de representación que le corresponden en su calidad de Senador de la República, con la aclaración de la Secretaría de que dicha comunicación debió publicarse en una de las anteriores ediciones de Anales, lo cual, por instrucciones impartidas sobre el particular, se hace en la presente edición.

El señor Senador Avila Bottia presenta la siguiente constancia:

Bogotá, D. E., agosto 1º de 1974

Señor doctor
Miguel Pastrana Borrero
Presidente de la República
Casa de Bolívar
La Ciudad:

Estimado señor Presidente:

Atentamente nos dirigimos a usted, en nuestro carácter de Parlamentarios boyacenses, para informarle lo siguiente:

1º En la ley de presupuesto para el año de 1974, se asignó una partida por concepto de Situado Fiscal, por la suma de \$37.044.000, destinada a los servicios de Salud Pública para Boyacá.

2º La Secretaría de Salud Pública del Departamento elaboró los presupuestos de hospitales, centros, puestos de salud y demás servicios asistenciales, con base en esta cuantía.

3º El día 15 de julio del corriente año fue notificada la Secretaría del Departamento por la División de Presupuesto del Ministerio de Salud Pública, en el sentido de que la partida transferida por concepto de Situado Fiscal para la actual vigencia, ya no sería la que aparece aprobada en el Presupuesto Nacional de \$37.044.000, sino la de \$31.285.907.32. Como usted podrá observar, señor Presidente, esta modificación inexplicable implica una disminución en el Situado Fiscal de el orden de \$5.778.092.68, lo cual equivale a un recorte del 15.47% del mismo.

4º Además del recorte anterior nos permitimos informarle que en el año de 1973 la Secretaría de Salud del Departamento, de común acuerdo con el Fondo Nacional Hospitalario aprobó un plan de inversiones por la suma de \$3.103.500 pesos, los cuales se invertirán en las obras programadas para ese año. Sin embargo el Departamento solamente recibió la suma de \$580.000 soportando así otro recorte presupuestal por valor de \$2.520.000, que como es obvio traumatizó gravemente los programas de salubridad pública.

5º En estas circunstancias entre 1973 y 1974 el Gobierno Nacional ha sustraído partidas del Presupuesto de Salud Pública del Departamento de Boyacá, por la suma de \$8.228.092.68 colocando al borde del fracaso la prestación de este servicio público.

Ante esta situación, señor Presidente, usted comprenderá que hay una parálisis general en materia de construcción de hospitales, centros de salud e institutos asistenciales y la parte más crítica se va a presentar, en lo relacionado a los gastos de funcionamiento de las diversas entidades de salubridad, que atienden al pueblo boyacense.

6º El recorte a la partida del Situado Fiscal, creado por la Ley para desarrollar el artículo 132 de la Constitución Nacional es claramente ilegal, pues solamente puede ser reformado mediante otra ley por el Congreso de la República.

Los hechos anteriores denuncian un tratamiento injusto en lo que atañe a este servicio en el Departamento de Boyacá; y precisamente, se presenta esta crisis, cuando nuestra población ha crecido vertiginosamente y tenemos que atender a más de 100 municipios.

Ante esta situación, señor Presidente, conscientes de nuestra responsabilidad de parlamentarios y de la obligación moral que tenemos para defender a nuestro pueblo, respetuosamente le solicitamos ordene a quien corresponda el reintegro de estos dineros pues de lo contrario, se consumaría un grave atentado contra la salud de un pueblo olvidado, sufrido y necesitado.

Del señor Presidente con toda nuestra consideración,

Senadores:

Gilberto Avila Bottia, Antonio Bayona Ortiz, Guillermo Torres Barrera, Gregorio Becerra, Edmundo Quevedo.
Representantes: Jorge Mojica Márquez, Héctor Horacio Hernández, Olivo Torres, Alvaro González Santana, Joaquín Motta.

A. González M.

Vencido el término reglamentario, agotado el Orden del Día, siendo las 9 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca a sesión del Congreso pleno en el Salón Elíptico del Capitolio el día miércoles 7 de agosto a las 3 de la tarde.

El Presidente,

JULIO CESAR TURBAY AYALA

El Primer Vicepresidente,

MARIANO OSPINA HERNANDEZ

El Segundo Vicepresidente,

EDMUNDO LOPEZ GOMEZ

El Secretario General,

Amaury Guerrero

IMPORTANTE DOCUMENTO DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO

Bogotá, julio 29 de 1974

Señor Don
Juan José Neira
Habiilitado Pagador del
H. Senado de la República
E. S. O.

Por medio de la presente me permito manifestar a usted que debo ser excluido de la nómina de Senadores para los efectos fiscales, pues renuncio a dietas y gastos de representación como Senador por cuanto que vengo percibiendo pensión como ex-Presidente de la República.

Aprovecho la oportunidad para suscribirme s. s. y amigo,

JULIO CESAR TURBAY AYALA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 8 DE 1974

"sobre Reforma Integral Urbana".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Definición de Propósitos.

Artículo 1º Se entiende por Reforma Urbana Integral un conjunto de normas que permitan mejorar las condiciones ambientales de las ciudades, de suerte que sus habitantes puedan llegar a obtener el desarrollo óptimo de su persona y su familia en todas las aspectos de la vida humana, o sea, en lo moral, lo intelectual, lo social y lo físico.

Artículo 2º El desarrollo de las áreas urbanas se estimulará dentro de una política nacional de equilibrio territorial entre las áreas urbanas, rurales y de conservación ecológica y entre las diversas regiones del país para evitar o disminuir las diferencias de oportunidad que se observan hoy entre esos núcleos y regiones de la Nación.

Artículo 3º Entre los propósitos fundamentales que regirán la planeación y el diseño de los núcleos urbanos de Colombia, se establecen aquellos que:

- a) Estimulen el acceso de la población a las facilidades educativas, recreativas, culturales y de empleos;
- b) Fomenten un sistema de vida y acción cívica en que el ciudadano participe, desde su juventud, en las actividades constructivas de su barrio o comunidad vecinal;
- c) Promuevan la formación de conjuntos urbanos de tipo solidario y que faciliten la movilidad social;
- d) Eliminen la mayoría de los diseños urbanos masivos y uniformes, teniendo en cuenta los modernos conceptos del saneamiento ambiental y el derecho de los ciudadanos a vivir en ambientes tranquilos y con valores estéticos adecuados.

CAPITULO II

Marco de Planeación Integral.

Artículo 4º Para que las normas de reforma urbana sean eficaces es necesario que se precisen con claridad las condiciones que se quieren, modificar y las condiciones futuras que se aspira a lograr. Esas condiciones futuras se han de señalar en documentos llamados Planes Integrales de Desarrollo y cada ciudad que aspire a participar de los beneficios de la reforma urbana debe formular su correspondiente plan integral en armonía con las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

Artículo 5º Se entiende como unidades regionales de planeación, aquellas áreas que presentan características de cohesión geográfica y socio-económica que justifican la formulación de planes conjuntos para su desarrollo integral.

Artículo 6º La delimitación de las regiones de planeación y de sus correspondientes subregiones corresponde primordialmente a los departamentos por medio de sus propias oficinas de planeación o por conducto de asesores oficiales o particulares con adecuada capacitación profesional en el campo de la planeación regional.

Artículo 7º Una de las más complejas unidades regionales es la que se denomina región metropolitana, la cual será definida y recibirá estímulos y medios administrativos especiales por medio de la ley correspondiente.

Parágrafo. Es posible que en un futuro se formen conjuntos de áreas metropolitanas contiguas en cuyo caso se establecerán oportunamente mecanismos de planeación y administración de tipo megapolitano.

Artículo 8º Para la formulación de los planes regionales de desarrollo se podrán utilizar los servicios de las correspondientes oficinas de planeación departamental o podrán organizarse asociaciones de municipios que tendrán, entre sus funciones básicas, la de formular por sí o por medio de entidades especializadas, los planes regionales correspondientes.

Parágrafo. Cuando una región de planeación esté integrada por municipios de dos o más departamentos, se adoptará el sistema de las entidades regionales autónomas para los fines de su planeación integral.

Artículo 9º Los planes regionales de desarrollo deberán señalar los núcleos urbanos necesarios para la prestación de los servicios propios de las ciudades de diversa categoría y polos de inversiones de acuerdo con los potenciales y necesidades de desarrollo de cada región.

Artículo 10. Dentro de ese marco regional, cada municipio establecerá su propio plan de desarrollo municipal con las previsiones necesarias para definir sus zonas urbanas, sub-urbanas, rurales y de conservación ecológica y para señalar proyectos de renovación urbana, vivienda, vialidad y demás aspectos del desarrollo urbano.

Artículo 11. La acción comunal deberá desarrollarse por medio de los correspondientes planes vecinales que armonicen con el plan municipal de desarrollo.

Parágrafo. En la formulación de los planes vecinales será de especial importancia la participación de estudiantes de diversas especialidades relacionadas con el desarrollo integral como la sociología, arquitectura, ingeniería, economía, administración, etc.

CAPITULO III

Instrumentos de estímulo.

a) Para la planeación.

Artículo 12. El Gobierno Nacional podrá financiar por conducto del FONADE, hasta un 50% del costo de formulación de los planes regionales de desarrollo que requiere el país. El resto de tal costo y los costos de mantenimiento y actualización de dichos planes será de cargo de las respectivas unidades regionales o departamentales.

Artículo 13. El Gobierno Nacional podrá otorgar a los municipios préstamos por conducto del Fonade hasta por el 50% del costo de formulación de sus respectivos planes municipales, con plazo hasta de 10 años e intereses hasta de 6% anual.

b) Crédito.

Artículo 14. Para estimular y facilitar la ejecución de las obras de infraestructura urbana que impliquen los precisados planes regionales y municipales, obras tales como acueductos, alcantarillados, plantas, subestaciones eléctricas, sistemas de vías y de comunicaciones urbanas, etc., se establece el Fondo Hipotecario de Fomento Municipal (FOMUN) el cual suministrará financiación para dichas obras a entidades públicas o privadas y siguiendo el orden de prioridad señalado en los planes correspondientes. Los plazos para esas financiaciones serán hasta de 20 años y los intereses hasta del 8% anual, y con garantía hipotecaria sobre las obras correspondientes.

Parágrafo 1º La garantía hipotecaria permitirá que, en caso necesario, el Fondo asuma, directa o indirectamente, la operación de esos sistemas a fin de garantizar su eficiencia y la reposición de los fondos invertidos.

Parágrafo 2º Los recursos del Instituto de Fomento Municipal podrán aplicarse a obras de infraestructura urbana que sean recuperables, parcial o totalmente, por el sistema de valorización.

Artículo 15. El Banco de la República establecerá las condiciones necesarias para facilitar la financiación de obras de infraestructura y de estructura urbana a corto y medio plazo por parte del sector privado dentro de las modalidades de crédito establecidas por el Decreto 384 de 1950.

Artículo 16. El Banco Central Hipotecario establecerá un sistema de seguro de hipotecas que estimule la inversión de ahorros hacia la construcción de vivienda urbana, suburbana y rural, y de las correspondientes facilidades complementarias, tales como escuelas, centros comerciales, centros de salud y otras facilidades socio-culturales.

Artículo 17. Se amplía el objeto social del Banco Central Hipotecario para que pueda atender a la financiación hipotecaria de las facilidades complementarias mencionadas en el artículo anterior, con plazos hasta de 20 años e intereses no mayores del 14% anual.

Parágrafo. Para dicha financiación se destinará anualmente no menos del 10% de los recursos disponibles del Banco Central Hipotecario.

Artículo 18. El objeto social del Instituto de Crédito Territorial se modificará para precisar sus funciones, así:

1º Formular planes de vivienda urbana o conjuntos de ellas con sus estructuras complementarias, para familias o personas cuyo nivel de ingresos requiera complementación o subsidio oficial de alguna naturaleza.

2º Gestionar los recursos financieros necesarios para la ejecución de los proyectos anteriores, tanto ante el Banco Central Hipotecario como ante otras entidades crediticias nacionales o extranjeras que puedan prestar ese servicio.

3º Construir directa o indirectamente los proyectos mencionados y organizar su ocupación, sostenimiento y administración hasta que los propietarios hayan cumplido la totalidad de su aportes.

4º El Instituto de Crédito Territorial podrá asumir la construcción y organización de conjuntos de vivienda que no requieran subsidios oficiales cuando así se lo soliciten las entidades interesadas, tales como sindicatos, empresas, cooperativas y asociaciones de vivienda, siempre que con ello no se obstaculice la labor primordial de atender los proyectos que se adelanten con subsidio oficial.

Artículo 19. Modifícase el artículo 2º del Decreto número 3233 de 1965 para permitir la creación de fondos de inversión que se orienten total o parcialmente hacia construcciones urbanas, semiurbanas o rurales.

Artículo 20. Autorízase al Banco Central Hipotecario para crear y emitir Bonos de Desarrollo y Vivienda hasta por valor de tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) anualmente, con intereses hasta del 14% anual y plazos hasta de 20 años.

Artículo 21. Los Bonos de Desarrollo y Vivienda podrán aplicarse a uno o varios de los siguientes fines:

- a) Pago de impuestos;
- b) Inversiones forzadas de sociedades aseguradoras, capitalizadoras y similares;
- c) Captación de recursos de capital nacional o extranjero.

Artículo 22. Los Bonos de Desarrollo y Vivienda serán exentos de impuestos nacionales, departamentales y municipales, y su emisión por series, forma de amortización, condiciones de colocación y demás serán reglamentadas por la Junta Directiva del Banco Central Hipotecario con la aprobación del Ministro de Desarrollo.

c) Subsidios.

Artículo 23. El Gobierno Nacional, por conducto del Instituto de Crédito Territorial, podrá establecer subsidios para vivienda y sus facilidades complementarias (escuelas, centros de salud, de comercio y de actividades socio-culturales) para familias cuyas condiciones de ingresos sean temporalmente insuficientes para adquirir una vivienda mínima que pueda mejorarse gradualmente a medida que aumenten las posibilidades económicas de dichas familias.

Parágrafo. El Instituto de Crédito Territorial formulará programas especiales de vivienda para las personas de edad avanzada que no encuentren posibilidades familiares para atender esa necesidad de vivienda adecuada.

Artículo 24. Los subsidios mencionados en el artículo anterior se establecerán con base en la política de desarrollo descentralizado que se implementa en las correspondientes planes regionales.

Parágrafo. Estos subsidios serán hechos en forma de materiales de construcción suministrados por conducto del Instituto de Crédito Territorial y adquiridos en las plantas de producción que el Gobierno desea estimular dentro de los planes de desarrollo regional equilibrado.

d) Estímulos tributarios.

Artículo 25. A fin de estimular la canalización de recursos hacia la solución de los problemas del desarrollo urbano regional, el Ministerio de Hacienda preparará un programa de exenciones tributarias aplicables a las personas y entidades que financien o contribuyan obras recomendadas dentro de los respectivos planes regionales o municipales.

Artículo 26. Los municipios podrán reducir o eliminar el impuesto predial de las propiedades cuya conservación sea de interés cultural, histórico o científico, incluyendo entre estas últimas las propiedades o zonas de interés ecológico.

e) Estímulos profesionales.

Artículo 27. El Banco Central Hipotecario otorgará anualmente un "Premio al Mérito Profesional" al proyecto de vivienda y facilidades complementarias ejecutado en el año respectivo y que presente las mejores características de planeación y diseño.

Artículo 28. El "Premio al Mérito Profesional" consistirá en un diploma alusivo y en la suma de \$ 50.000 aprovechables por conducto del ICETEX para financiar estudios de especialización a los profesionales que hayan participado en el proyecto premiado.

Parágrafo. La selección del proyecto premiado será hecha por un Comité formado por un representante de la Sociedad Colombiana de Planificación, uno de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y uno de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, de acuerdo con reglamento que elaborará el Banco Central Hipotecario.

Artículo 29. El Ministerio de Gobierno, a través de su sección de Acción Comunal, establecerá y reglamentará uno o varios premios anuales para los mejores proyectos de desarrollo de barrios o veredas presentados por las correspondientes juntas o entidades cívicas.

f) Estímulos administrativos.

Artículo 30. Se elimina el control de arrendamiento para todos los inmuebles construidos a partir de la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 31. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la sanción de esta ley, para los siguientes fines exclusivamente:

a) Dictar las normas necesarias para la reestructuración del Instituto de Fomento Municipal, el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial a fin de ajustarlos a lo dispuesto por esta ley;

b) Dictar normas para la operación de entidades de ahorro y préstamo;

c) Agilizar las normas vigentes sobre propiedades horizontales;

d) Reformar y actualizar el sistema de registro de instrumentos Públicos y Privados;

e) Actualizar la organización de la Policía Nacional a fin de que se mejore su coordinación con las autoridades municipales para garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos en todos los núcleos urbanos.

f) Reglamentar los requisitos de capacitación necesarios para quienes desempeñen funciones como alcaldes en los núcleos urbanos de diversas categorías.

CAPITULO IV

Instrumentos coercitivos.

a) Tributarios y Fiscales.

Artículo 32. Las entidades que tienen a su cargo las imposiciones catastrales podrán aumentar las tarifas hasta el doble de la tarifa vigente para aquellos terrenos que no se ajusten a los usos señalados en los respectivos Planes de Desarrollo Municipal.

Parágrafo. Lo anterior no será obstáculo para la aplicación de otras medidas coercitivas como multas y demás de que dispongan los municipios afectados.

Artículo 33. El Ministerio de Salud podrá establecer multas y otras sanciones para los funcionarios municipales responsables por incumplimiento de las normas de saneamiento ambiental en sus respectivos municipios.

Artículo 34. Las autoridades municipales procederán a establecer el sistema de obras por valorización en todos los municipios de Colombia.

Artículo 35. El sistema de ejecutar obras para ser recuperadas en su costo por medio de impuestos de valorización

sólo podrá aplicarse a obras contempladas en los respectivos Planes de Desarrollo Regional y Municipal.

Artículo 36. Las autoridades correspondientes procederán a ordenar la ejecución por el sistema de valorización de toda obra que sea considerada necesaria por la mitad más uno, de los propietarios afectados por dicha obra, siempre que dicha obra se contemple en el correspondiente Plan Municipal y que presente las condiciones necesarias de prioridad y financiación dentro de dicho Plan.

b) Expropiaciones.

Artículo 37. Cuando el Plan Integral de Desarrollo de un municipio indique la necesidad de modificar el uso de un inmueble urbano para beneficio de la comunidad municipal y esto no se logre por ninguno de los otros medios de negociación disponibles dentro de la ley, se podrá proceder a la expropiación de tal inmueble haciendo el pago de la indemnización correspondiente con base en el avalúo catastral vigente, en la siguiente forma:

1º Si el valor catastral de la propiedad no excede de \$ 200.000, dicho valor será pagado de contado en moneda legal.

2º Si dicho valor excede de \$ 200.000, el excedente se pagará, así:

a) Al propietario cuyo patrimonio, según su última declaración de renta y patrimonio no exceda de \$ 1.000.000, se le pagará un 30% en efectivo y el resto en bonos de Desarrollo y Vivienda;

b) Al propietario cuyo patrimonio, determinado en la forma dicha, exceda de \$ 1.000.000, se le pagará un 20% en efectivo y el resto en Bonos de Desarrollo y Vivienda.

Artículo 38. La demanda de expropiación deberá llenar los requisitos señalados en el artículo 205 del Código Judicial y, además, deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a) Resolución de la entidad que decide proceder a la expropiación;

b) Copia del Acto Administrativo que ordena la ejecución de las obras y declara de utilidad pública e interés social la adquisición del inmueble afectado;

c) Copia del plano general de las obras proyectadas y constancia de la incorporación de éstas al Plan Municipal correspondiente;

d) Certificado del Registrador de Instrumentos Públicos y Privados del Circuito sobre propiedad y libertad del inmueble afectado o sobre el hecho de no hallarse inscrito, y

e) Certificado del avalúo catastral vigente para dicho inmueble.

Artículo 39. Las resoluciones y los actos administrativos de que tratan los literales a) y b) del artículo anterior, serán expedidas según el caso así:

a) Por el Presidente de la República, en nombre de la Nación;

b) Por el Gobernador del Departamento, en nombre de éste o del municipio del mismo, cuya población censal sea menos de 200.000 habitantes;

c) Por el Alcalde Municipal, en nombre del Municipio cuya población censal sea mayor de 200.000 habitantes.

Artículo 40. El acto administrativo a que se refiere el literal b) del artículo 38, deberá tener, además, la aprobación de los funcionarios que a continuación se señalan:

a) Del Contralor Departamental en el caso de actos del Gobernador del Departamento;

b) Del Personero Municipal en el caso de actos de los Alcaldes.

Artículo 41. La resolución de que trata el literal a) del artículo 38, determinará el inmueble que se va a expropiar y la obra que requiere esa expropiación, y expresará el impedimento existente para la negación directa de los inmuebles requeridos.

Esta resolución no es susceptible de recursos administrativos y sólo podrá ser acusada ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 42. Lo demanda de expropiación debe dirigirse contra el propietario del inmueble, y si el dominio se halla desmembrado, gravado o en comunidad, o existe contrato de arrendamiento por escritura pública registrada o anticresis, se dirigirá contra todos los titulares de los correspondientes derechos.

Si el inmueble se halla en litigio, la demanda debe dirigirse contra los litigantes. Si existiere embargo pendiente deberán dirigirse también contra el embargante.

Artículo 43. La demanda de expropiación podrá presentarse individual o colectivamente contra los respectivos propietarios, o pedirse su acumulación en el curso de los juicios, si así lo considera aconsejable la entidad demandante. En el caso de que se acogiere el sistema colectivo, la demanda o demandas correspondientes podrán dirigirse, contra todos los demandados en conjunto o contra varios de ellos.

Artículo 44. Del dinero proveniente de la indemnización el Juez retendrá en primer lugar lo que correspondiere a Impuestos y contribuciones liquidadas al inmueble y que estuvieren pendientes de pago, de acuerdo con los reconocimientos que las oficinas fiscales hubieren hecho llegar al juicio antes de la entrega de la indemnización. En caso de que el dinero depositado no alcanzare para tal efecto, la diferencia será retenida por el Juez en Bonos de Desarrollo Urbano. Si no hubiere oposición del interesado, el Juez entregará las sumas retenidas a las respectivas entidades oficiales, ya sea en dinero o en dinero y bonos, según el caso. La oposición podrá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto en que se ordena la retención, en este caso el Juez dispondrá el depósito bancario de lo retenido y los funcionarios recaudadores deberán iniciar y llevar hasta su terminación el juicio o juicios por jurisdicción coactiva a que hubiere lugar.

Artículo 45. Antes de proceder a la entrega de la indemnización a los interesados, el Juez ordenará ampliar el certificado de propiedad y libertad del inmueble expropiado, con el objeto de determinar a quienes y en qué forma debe entregarse el valor de la indemnización, de acuerdo con los respectivos derechos, entendiéndose que la indemnización consignada subroga a los bienes expropiados.

Artículo 46. En casos en que el inmueble o inmuebles se encontraren hipotecados, los acreedores hipotecarios tendrán

derecho a que en el juicio de expropiación se les liquiden y entreguen los valores de los respectivos créditos. Estos se pagarán en dinero, en el orden de su preferencia, y cuando el dinero no fuere suficiente, se hará uso de los Bonos de Desarrollo Urbano para completar el pago.

El valor de la indemnización o su saldo, cuando hubiere lugar al pago de impuestos y contribuciones o de créditos hipotecarios, se entregará al expropiado capaz de recibir o a su representante. Lo mismo se hará con la suma o sumas respectivas, cuando cesen las causas de retención, expuestas en este artículo y en el anterior.

Cuando el dominio se encontrare desmembrado o en común y proindiviso, el valor de su indemnización o su sobrante se entregará en conjunto a todos los titulares de los respectivos derechos.

Lo expuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo que unánime y válidamente acuerden las personas que tengan interés en el valor de la indemnización.

Artículo 47. En el caso de que la expropiación recaiga sobre parte del inmueble que tuviere gravamen hipotecario, la liquidación y entrega de los valores respectivos a los créditos de que trata el artículo anterior, se hará a los acreedores hipotecarios, en proporción al avalúo de la parte expropiada sobre el total del inmueble. La hipoteca o hipotecas existentes continuarán vigentes sobre el resto del fondo.

Artículo 48. Los juicios de expropiación tienen prelación sobre los demás negocios que cursen en el juzgado. El no pronunciamiento oportuno de las providencias a que hubiere lugar en tales juicios o la falta de práctica de la diligencia de entrega de los bienes expropiados en el término correspondiente serán causales de destitución del Juez responsable, sanción que se impondrá de conformidad con el régimen disciplinario judicial, a petición de la entidad expropiante.

Artículo 49. La entidad que demanda la expropiación no podrá cambiar al inmueble la destinación para la cual se ha decretado dicha expropiación.

Artículo 50. De conformidad con los reglamentos que expida el Gobierno, cuando transcurriere el término señalado por la entidad demandante para iniciar las obras sin que estas se hubieren comenzado, su anterior propietario podrá exigir que se le venda el inmueble por el mismo precio y en las mismas condiciones que le fue expropiado, y la entidad en cuestión tendrá obligación de hacerlo así.

Artículo 51. Las entidades públicas a que se refiere esta ley podrán enajenar libremente, después de efectuada la obra u obras respectivas, los inmuebles no destinados al uso público, aunque los hayan adquirido por medio de expropiación. Cuando se trate de planes de desarrollo o renovación urbana podrán, además, aportar tales inmuebles a sociedades de capital mixto que se constituyan para la utilización de los terrenos resultantes de la redistribución de los solares.

Artículo 52. Las áreas de asentamientos urbanos ilegales o de tugurios, serán materia de acción prioritaria para su remodelación dentro de los respectivos planes municipales de desarrollo y sobre ellas se aplicarán todos los recursos de estímulo y sanciones previstos en esta ley para acelerar su mejoramiento integral.

Artículo 53. Los terrenos de los promotores de barrios o asentamientos ilegales, serán expropiados para su redistribución oportuna entre quienes han sido inducidos a comprar lotes en tales barrios. En estos casos se considera que los aportes pagados por esos compradores hasta la fecha de iniciación del proceso de expropiación representan una adecuada indemnización para el propietario del terreno en que se asienta el barrio ilegal y los pagos pendientes de los compradores se destinarán a las obras de acondicionamiento y renovación urbana que fueren necesarias de acuerdo con los planes que elabore el municipio afectado.

Artículo 54. La presente ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por el honorable Senador,

Mariano Ospina Hernández

EXPOSICION DE MOTIVOS

Entendemos por Reforma Urbana un conjunto de normas que se supone han de producir determinados cambios de las estructuras urbanas del país.

Para que tal reforma sea eficaz se necesitan tres elementos fundamentales, a saber:

- I. Formulación del problema actual, o sea, conocimiento real de los problemas urbanos.
- II. Ideas precisas sobre los fines o metas que se persiguen, y
- III. Relaciones lógicas entre los instrumentos o normas que señale la ley y las soluciones ideales que se prospectan para nuestras ciudades.

I. — EL PROBLEMA ACTUAL DE LAS ESTRUCTURAS URBANAS

La ciudad moderna es una de las más complejas estructuras creadas por el hombre, y de ahí que para tratar de entenderla sea necesario recurrir a todas las disciplinas científicas disponibles. La ciudad ha sido estudiada por el economista para analizar sus funciones de producción, de consumo, de empleo, de inversión, de distribución, etc. Los sociólogos han preparado trabajos innumerables sobre el impacto de la vida urbana en el comportamiento del hombre y las comunidades, sobre la estratificación y homogeneización sociales, etc.

Los médicos de salud pública adelantan interesantísimas investigaciones sobre los efectos patológicos de la polución de aguas y aire, sobre el desequilibrio mental que producen los ruidos y la congestión urbana, sobre las deficiencias de una vida sedentaria sin adecuadas dosis de ejercicio al aire libre, etc.

Los urbanistas físicos estudian sin cesar los fenómenos de la congestión del tráfico, la insuficiencia de servicios

básicos como agua, energía y teléfonos; los problemas de las densidades excesivas o de la expansión suburbana, etc.

Cada uno de los aspectos mencionados (y muchos otros que se escapan aquí) es materia de trabajo para especialistas de alto nivel en todas partes del mundo, de tal suerte que no es posible para ningún individuo conocer y armonizar todos esos aspectos de la estructura urbana. Esto quiere decir, que el tratamiento de las ciudades y la formulación de una reforma urbana que tenga visos de seriedad y eficacia no puede ser tarea de una sola persona sino que requiere el aporte armonioso de un gran número de especialistas, que conozcan su campo propio pero que sean capaces de escuchar y analizar las tesis otros expertos con miras a llegar a una síntesis operativa de todos los aspectos que encierran la vida de las ciudades.

Esa clase de estudios, infortunadamente, no se ha hecho en Colombia, o se ha hecho en forma muy rudimentaria y es indispensable promover la realización de tales investigaciones para dar bases sólidas a las normas que se buscan para una verdadera reforma urbana.

Mientras tanto el interesado tiene que recurrir a los estudios de ese tipo que se han realizado en otros países pero deberá poseer, entonces, un profundo criterio sobre la realidad nacional para poder asimilar para Colombia las fórmulas y conceptos desarrollados en el exterior.

Entre tales estudios son naturalmente más cercanos a nuestra realidad los que se han hecho sobre distintas ciudades de América Latina, pero aun aquí se encuentran variaciones importantes del medio ambiente social, económico y físico que deberán tenerse muy en cuenta.

Para tratar de precisar algunos de los aspectos más importantes del problema urbano de Colombia seguiremos el siguiente orden:

Aspectos sociales y culturales:

- Demografía y migraciones.
- Formas de poblamiento y vivienda.
- Nivel educativo y cultural.
- Nivel de salud.
- Anomía.
- Delincuencia y criminalidad.
- Otras formas de conflicto social.
- Nivel administrativo.

Aspectos económicos:

- Empleo.
- Distribución de ingresos.
- Estructura del consumo.
- Capacidad de inversión y financiación.

Aspectos físicos:

- Servicios básicos.
- Vivienda y facilidades vecinales.
- Usos del terreno.
- Transporte.
- Diseño y densidades.

ASPECTOS SOCIALES Y CULTURALES

a) Demografía y migraciones.

Según el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, la población colombiana en ciudades de más de 10.000 habitantes era en 1967 de 8 millones 352 mil habitantes, y representaba el 43% de la población del país. Algunos estimativos recientes indican que esta población urbana se duplicará en los próximos 10 años.

Las tasas de crecimiento en los principales núcleos urbanos de Colombia, son las siguientes:

- Bogotá, 6,9%, censos (51-64).
- Medellín, 6,0%, censos (51-64).
- Cali, 6,3%, censos (51-64).
- Barranquilla, 4,5%, censos (51-64).
- Bucaramanga, 5,6%, censos (51-64).

Estas tasas de crecimiento representan de por sí mismas un verdadero problema de explosión demográfica que naturalmente se debe a la combinación de las tasas de crecimiento vegetativo (3 a 3,2%) y los incrementos por migraciones que representan del 2% al 4% en las ciudades de mayor tasa de crecimiento.

El problema del crecimiento vegetativo tiene diversas raíces difíciles de precisar. Unas de ellas son de tipo cultural como las actitudes hacia el control racional de la familia, el cual se debe basar en la responsabilidad de los padres hacia el futuro de sus hijos. Otras raíces son de tipo técnico como, por ejemplo, el mejoramiento de la medicina que ha reducido grandemente la incidencia de la mortalidad infantil.

El problema de las migraciones masivas hacia las grandes ciudades es igualmente complejo y tiene también raíces de tipo socio-cultural como la tendencia de las gentes a buscar mejores condiciones de educación, seguridad y prestigio, pero también se deben señalar aspectos técnicos y administrativos que inciden en ese proceso migratorio. Entre los aspectos técnicos están la carencia o la deficiencia de los servicios básicos en las áreas rurales y en las ciudades menores, muchas de las cuales no tienen los servicios mínimos de acueducto, energía y comunicaciones.

b) Formas de poblamiento y vivienda.

El proceso de desarrollo urbano de Colombia se caracteriza por dos tendencias principales en materia de formas de asentamiento y de vivienda. Por una parte se observan las fórmulas tradicionales que prácticamente no se han modificado desde los tiempos de la Colonia y las famosas leyes de Indias, o sea, las fórmulas del diseño rectangular de vías y manzanas con el agravante de que cada día se hacen más pequeños los lotes correspondientes con lo cual resultan asentamientos o "urbanizaciones" de baja calidad funcional y estética.

Por otra parte aparece muy difundida la alternativa de los "asentamientos piratas" o conjuntos de viviendas amontonadas en forma improvisada, ya sea por la urgencia y desconocimiento de los nuevos pobladores o, pero aún, por la acción inescrupulosa de negociantes que sólo se preocupan

por colocar sus terrenos rápidamente y sin ninguna consideración por la calidad de los servicios y de las condiciones en que van a vivir los compradores de esos lotes ilegales e inhumanos.

Estas formas de asentamiento no permiten un desarrollo armónico de las actividades sociales y cívicas necesarias en la comunidad urbana sino que suelen conducir hacia el aislamiento individualista o hacia tensiones y conflictos sociales que se mencionan adelante.

c) Nivel educativo y cultural.

El problema educativo en nuestras ciudades tiene un aspecto cuantitativo y otro cualitativo. El primero se refleja bien en las siguientes cifras correspondientes a Medellín (1969):

	Niños
Población en edad escolar	222.000
Matriculados en escuelas oficiales	125.000
Matriculados en escuelas privadas	35.000
Sin cupo	62.000

El problema cualitativo es mucho más grave, pues aunque no ha sido estudiado en forma adecuada, puede afirmarse que nuestro sistema escolar no está cumpliendo la misión que le corresponde para una sociedad en pleno proceso de desarrollo. Esta deficiencia puede, a su vez, analizarse en dos partes: por un lado tenemos la insuficiencia en el aspecto de capacitación para la actividad económica productiva, pues un altísimo porcentaje de las materias que se enseñan son de tipo llamado "clásico", orientado hacia una ilustración semiacadémica y menorística, mientras que escasean las enseñanzas de tipo práctico y que desarrollan la creatividad personal que demanda un país como el nuestro. Por otro lado, hay una deficiencia más grave aún en la parte normativa de la voluntad que es el verdadero concepto básico de la educación. Poco o nada se enseña al niño sobre responsabilidad para actuar como persona libre y como miembro responsable de la comunidad. La expresión de opiniones personales no solo no se estimula sino que en muchos casos se reprime fuertemente. No se están preparando jóvenes con capacidad de crear y exponer ideas propias sino que se les está llevando hacia el conformismo de grupos o masas que deben obedecer sin reflexionar.

A estas fallas de tipo educativo se debe sumar la tendencia a desconocer y menospreciar los valores culturales autóctonos, principalmente por dos causas distintas pero que conducen al mismo resultado negativo: por una parte el inmigrante empobrecido llega a la ciudad y encuentra que sus valores campesinos de honestidad, paciencia, religiosidad y solidaridad social no parecen útiles en la lucha por la vida en las sórdidas barriadas urbanas donde muchas gentes se ven obligadas a recurrir a medios de engaño, robo, violencia y prostitución para poder subsistir.

Por otra parte, en los niveles y grupos económicos más elevados se observa la tendencia hacia una aceptación casi servil de todos los sistemas de valores extranjeros desde los estilos de viviendas y edificios hasta las modas del vestido y el manierismo social. Es cierto que el proceso del desarrollo de los pueblos requiere la adaptación de sistemas modernos en muchos aspectos de la actividad social, pero también es necesario tener bases sólidas de cultura autóctona para lograr un desarrollo que no sea una mera copia o caricatura de la vida de otros pueblos y naciones.

d) Nivel de salud.

El bajo nivel de salud de nuestras ciudades se debe a factores como los siguientes:

- Malos sistemas de nutrición.
- Efectos patológicos de salubridad ambiental.
- Efectos psico-patológicos de la congestión, ruidos y desorganización de la vida urbana.
- Carencia de dosis adecuadas de deporte y otras formas de recreación.

El efecto combinado de todas esas circunstancias se observa a simple vista en nuestras ciudades. Niños enfermos y raquíticos que juegan en las calles o en los caños de aguas negras por falta de parques infantiles. Jóvenes de apariencia debiluca y con hábitos de vicio y agresividad por falta de centros deportivos y de las correspondientes organizaciones juveniles. Gentes, en general, que muestran la fatiga y la incapacidad para el trabajo por las condiciones ambientales de su vivienda y su barrio.

En relación con la creciente contaminación del aire por el humo de chimeneas industriales, residuos de combustión de quemados y de motores, etc., se debe mencionar que el número de casos de bronquitis, cáncer pulmonar y enfisema se calcula en 500.000 por año en la ciudad de Nueva York, lo cual representa una incidencia tres veces mayor a la que se observa en las áreas rurales.

Menos conocido entre nosotros, pero más grave en los países avanzados, es el impacto psíquico y fisiológico de la congestión urbana. Esto hace que los tratadistas modernos de salud pública, ante el avance de la ciencia contra las enfermedades de tipo infectocontagioso consideren hoy que el mayor enemigo de la salud está en el desorden y congestión de los grandes centros urbanos.

El doctor Pierre Vachet, por ejemplo, dice lo siguiente: "El ruido es el enemigo número uno del hombre moderno. De todos los enemigos que le acechan, es el más temible porque es el más insidioso. Estamos tan acostumbrados al ruido que prácticamente ya no lo oímos... Sin embargo, si podemos sufrir la barahunda, que nos rodea sin malestar aparente, nuestro sistema nervioso registra todos los choques y acaba por verse profundamente desequilibrado..."

e) Anomía.

El sociólogo urbano suele señalar tres campos principales para sus estudios, que son la Ecología Urbana, la Organización Social y los Aspectos Psicológicos de la Población Ur-

mana. Este último campo viene llamando poderosamente la atención de todos los interesados en la problemática urbana y se refiere a las curiosas actitudes negativas que suelen observarse entre un alto porcentaje de los habitantes de las grandes ciudades. Aquí mismo, en Bogotá, se hicieron hace poco numerosos artículos y ensayos en la prensa sobre el comportamiento hoso y anticívico de buena parte de la ciudadanía.

Este fenómeno ha llevado a muchos sociólogos a concluir que la personalidad del habitante de las grandes ciudades, en donde el individuo se siente reducido a una pieza del complejo rodaje urbano y en su desesperada lucha por mantener el valor de su propia personalidad en medio de las masas informes y homogenizadas, suele caer en un estado de inseguridad, retraimiento y frustración llamado "anomía". La persona que sufre esta condición suele tener actitudes negativas ante los problemas del conjunto social y encuentra gran dificultad para tomar parte en esfuerzos cívicos con el resto de los conciudadanos.

f) Delincuencia y criminalidad.

En parte a causa de los desórdenes psicológicos y morales que producen en el individuo el ambiente inhumano de las grandes ciudades, y en parte, por la incapacidad o ineficiencia de las organizaciones de policía y defensa cívica, se está apoderando de los habitantes de las ciudades un creciente sentimiento de temor e inseguridad ante los actos de delincuencia urbana que aumentan sin cesar.

Nuestros periódicos muestran cada día ejemplos de esas actividades delictivas y en muchas ciudades se han establecido costumbres defensivas como el cierre físico de las viviendas con altas cercas o paredes continuas que dan a muchos sectores residenciales más apariencia de conjuntos carcelarios que de gratas viviendas familiares. Asimismo, resulta que las gentes temen salir de sus casas después de ciertas horas y los conductores de taxis se ven continuamente amenazados por el riesgo de ser asaltados y hasta asesinados por pasajeros sospechosos.

La relación directa entre el tamaño de las ciudades y el aumento de la criminalidad no ha sido estudiada en Colombia pero sí en otros países. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos se demuestra que el 45% de los delitos de violencia ocurre en las ciudades con más de 500 mil habitantes, las cuales reúnen tan solo el 17% de la población nacional y que las seis ciudades con más de un millón de habitantes cada una, que acogen el 10% de la población nacional, producen un 30% de ese tipo de criminalidad.

El problema de la delincuencia y la criminalidad en nuestro medio se ve agravado o estimulado por la ineficacia de la administración de justicia, aspecto que debe tratarse dentro del capítulo correspondiente a los niveles administrativos.

g) Otras formas de conflicto social.

Además de las actitudes extremas de la delincuencia y la criminalidad se observan en nuestras sociedades urbanas otro tipo de conflictos de características menos violentas pero muchas veces de efectos más perniciosos en el desarrollo nacional como son entre otros, las continuas huelgas estudiantiles y laborales que hemos venido contemplando.

Estas actuaciones suelen estar dirigidas y orientadas por entidades y personas que saben aprovechar la situación de desorden y desconcierto en que viven las masas urbanas y para ello se valen precisamente de argumentos basados en los problemas de miseria, desempleo y falta de servicios de las barriadas marginales.

h) Nivel administrativo.

Muchas de las fallas de la estructura social en nuestras ciudades se acentúan por las deficiencias de los sistemas administrativos. Así, por ejemplo, la migración encuentra estímulo en las actitudes complacientes de autoridades que no son capaces de hacer frente a las urbanizadoras ilegales; las únicas verdaderas beneficiadas de este proceso son quienes fomentan extensos asentamientos marginales en la seguridad de que las autoridades se verán obligadas más tarde a suministrar las vías y servicios que el negociante en terrenos no proporciona.

La anomía o estado de retraimiento cívico de muchos habitantes se estimula por falta de oportunidades para participar en las decisiones del desarrollo urbano especialmente en las ciudades mayores. En estos casos conviene dividir la masa urbana en sectores o fracciones en los cuales se ejerzan algunas de las funciones de la administración a la vista y alcance de la ciudadanía.

La delincuencia se ve estimulada por falta de iniciativa de las autoridades que no se toman siquiera el trabajo de estudiar los sistemas de vigilancia y control que se han establecido con buen éxito en otras ciudades del mundo y por la poca eficacia del sistema judicial que acumula expedientes innumerables en los juzgados o que suele recurrir a toda clase de pretextos para dejar en libertad a los delinquentes especialmente por el socorrido pretexto de "faltas de pruebas".

ASPECTOS ECONOMICOS

a) Empleo.

Quizá el más grave de los problemas económicos de las ciudades colombianas es el alto nivel de desempleo o de subdesempleo que en ellas se observa.

Apenas en años recientes se han empezado a elaborar estadísticas del desempleo en el país y los datos obtenidos no son todavía muy precisos pero sí lo suficiente como para permitir señalar la gravedad de la situación. En relación con esas estadísticas es necesario tener en cuenta que los datos del desempleo registrado no son suficientes por sí solos para mostrar la realidad del problema, pues existe el fenómeno complementario del subempleo que es más difícil de calcular.

Según un trabajo de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes, la situación del desempleo "visible" y desem-

ple "disfrazado" en la ciudad de Bogotá, se calcula en las siguientes cifras como porcentaje de la fuerza laboral disponible:

Fecha	Desempleo "visible" %	Desempleo "disfrazado" %	Desempleo total %
Marzo/63	7.77	7.05	14.82
Diciembre/63	6.98	0.87	7.85
Marzo/64	6.65	0.88	7.53
Septiembre/64	7.04	5.29	12.33
Marzo/65	8.27	10.04	18.31
Diciembre/65	7.76	3.48	11.24
Marzo/66	9.27	8.38	17.65

b) Distribución de ingresos.

Tampoco se conocen estadísticas adecuadas sobre la distribución del ingreso urbano, pero los amigos de las conclusiones aproximadas o intuitivas pueden sostener que la distribución actual es mala y entre las razones para esa situación están las siguientes:

Impreparación de grandes núcleos de personas para desempeñar tareas urbanas que requieren cada día mayor especialización. Ante este hecho se presenta el doble fenómeno de escasez de personal calificado el cual, naturalmente recibirá ingresos superiores proporcionalmente a los que recibiría en otras ciudades del mundo y exceso de personal sin capacitación que solo puede trabajar en empleos rutinarios de construcción o ventas menores con bajas remuneraciones por causa de su baja productividad y de la oferta competitiva.

Los empleos urbanos remunerativos demandan generalmente altas inversiones que no pueden ser suministradas con la rapidez que requiere el aumento de la fuerza laboral urbana. Esto implica que las personas que ya han logrado un empleo de ese tipo en la industria y en empresas de servicio tengan una verdadera situación de privilegio por sus salarios y prestaciones sociales en relación con los nuevos aspirantes a los empleos urbanos, sobre todo con aquellos que vienen como migrantes de las zonas rurales sin capacitación adecuada para la vida urbana.

c) Estructura del consumo.

Para agravar la mala situación que implica para muchos el desequilibrio de los ingresos, se presenta el factor de unos absurdos hábitos de consumo producidos por una propaganda intensiva, en todos los medios de comunicación, a los usos y productos propios de los países en alto nivel de desarrollo.

Entre los casos más aberrantes de esta situación puede mencionarse el del consumo de cigarrillos extranjeros que tiene tal fuerza que obligó al Gobierno a modificar su posición arancelaria ante la impotencia oficial para controlar el contrabando. Casos similares se conocen en relación con productos nacionales y extranjeros que se consumen con intensidad que no se justifica en vista de las verdaderas necesidades del desarrollo urbano. Tales casos incluyen los consumos de licores, cosméticos, drogas exóticas, etc. Para muestra inicial veamos los consumos de licores nacionales en los municipios del Valle de Aburrá (Antioquia) y se verá cómo, en muchos de ellos, los consumos per cápita son casi equivalentes a los aportes al fisco municipal que se muestran más adelante:

CONSUMO DE LICORES EN 1964 (1)

	Valor total	\$ per cápita
Medellín	\$ 37.723.000	49
Barbosa	467.000	31
Bello	1.550.000	17
Caldas	700.000	28
Copacabana	621.000	32
Envigado	1.980.000	32
Girardota	289.000	23
Itagüí	1.533.000	23
La Estrella	480.000	29

d) Capacidad de inversión y financiación.

Como muestra de las capacidades de ingresos fiscales en algunas de nuestras ciudades podemos usar las siguientes que corresponden a los 10 Municipios del Área Metropolitana de Medellín, una de las regiones más desarrolladas de Colombia:

	Población (Censo 1964)	Presupuesto Municipal (1964) (\$ miles)	Presupuesto por habitantes
Medellín	772.887	454.764	590
Barbosa	15.242	494	35
Bello	93.207	3.493	32
Caldas	25.081	905	36
Copacabana	19.403	761	39
Envigado	61.546	3.881	63
Girardota	12.729	418	32
Itagüí	68.086	5.372	78
La Estrella	16.479	559	34

Es evidente que con cifras tan bajas de ingresos fiscales no es fácil lograr atender las necesidades crecientes de los municipios colombianos, pero también es necesario decir que esa situación se agrava por la forma improvisada y antitécnica como se manejan buena parte de esos limitados ingresos.

(1) No incluye licores extranjeros ni cervezas.

En muchos municipios se presenta el caso de que se gasten altos porcentajes (70 o más) del presupuesto en nómina burocrática que hacen muy poca labor constructiva, en parte porque el resto del presupuesto no alcanza para suministrar los materiales y equipos necesarios para actividades como obras públicas, escuelas, parques, vigilancia, bomberos, etc. Un caso curioso es el de la ciudad de Medellín, centro metropolitano de primera magnitud y reputado por su calidad administrativa y donde, sin embargo, no existe en la fecha un Plan Integral de Desarrollo del Municipio a pesar de que su Oficina de Planeación Municipal ha recibido aportes del presupuesto por más de 28 millones de pesos entre 1959 y 1969, suma amplísima para haber permitido la formulación y actualización de dicho Plan Integral.

ASPECTOS FISICOS

a) Servicios básicos.

En el caso de Antioquia, que muchos señalan como departamento avanzado, tenemos que fuera de Medellín solamente el 12% de los habitantes en el resto de los núcleos urbanos tienen servicio de agua plenamente tratada y cerca del 60% carecen de servicios adecuados de alcantarillado.

Y a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando en los últimos años por medio de diversas entidades y especialmente del Instituto de Fomento Municipal, se observa que la situación en materia de suministro de agua potable en 1969, es peor que en 1960, por el crecimiento de la población regional urbana a pesar de las migraciones hacia el área metropolitana de Medellín, de suerte que cuando en 1960 la población urbana sin servicio de agua potable en municipios de Antioquia distintos a Medellín era de 303.000 habitantes, en 1969 la cifra subió a 389.000.

En materias de energía la situación de los municipios de Antioquia, fuera del área metropolitana de Medellín, es también lamentable a pesar de los adelantos logrados gracias a la interconexión de plantas de las Empresas Públicas de Medellín para servicio de los circuitos regionales de Electricidad de Antioquia. Pero aún en varios casos en que ese servicio se ha logrado llevar a ciertos municipios, se observa que las tarifas que se están cobrando en ellos son superiores a las correspondientes en Medellín, lo cual, obviamente no estimula al inversionista y, por el contrario, representa nueva desventaja para el residente de los municipios distintos a los del Valle de Aburrá.

b) Vivienda y facilidades vecinales.

Esta es quizá la más palpable de las fallas de nuestra estructura urbana pues se puede asegurar que la vivienda es inadecuada casi en su totalidad, es decir, no solamente en las zonas de tugurios y en las de vivienda ultra-económica donde es evidente la mala construcción, el hacinamiento y la insuficiencia de servicios, sino que aún en las zonas residenciales que se consideran de mejor categoría, puede observarse que la vivienda muestra recargos en ciertos aspectos sustanciales pero padece de deficiencia en los aspectos fundamentales de servicios vecinales como los de educación, comercio, recreación, centros cívico-culturales, etc. Estos servicios vecinales, que son inadecuados en las zonas de alto nivel de ingresos, prácticamente no existen en las zonas de menores recursos económicos.

c) Usos del terreno.

Precisamente la carencia de servicios vecinales adecuados en las zonas de vivienda hacen que las funciones de educación, comercio, recreación, cultura, etc., se sitúen en forma dispersa y desorganizada, de tal suerte que no existe una jerarquización lógica entre centros mayores y centros satélites para toda clase de servicios oficiales y privados. A este caos de la distribución de usos del terreno se suma el desorden de las localidades industriales y artesanales.

d) Transporte.

Es apenas lógico el esperar que con una distribución irracional y caótica de los usos urbanos desde la vivienda y sus servicios complementarios hasta el comercio, la industria y las instituciones, resulte un caos en el sistema del transporte que difícilmente se iguala en las ciudades más congestionadas del oriente asiático. Demostración irrefutable de la mala distribución de usos del terreno y de sedes de empleo y distribución se encuentra en el hecho de las continuas congestiones de tránsito que no son comparable proporcionalmente a las de las grandes ciudades de los países desarrollados, pues aquellas tienen una proporción de 3 o menos habitantes por vehículo, de tal suerte que resulta risible, para decir lo menos, que en nuestras ciudades se presenten demoras y embotellamientos permanentes con proporciones de apenas un vehículo por cada 20 o 30 habitantes.

e) Diseño y densidades.

Buena parte de las deficiencias de tipo físico que hemos mencionado para nuestras ciudades se deben fundamentalmente a los pobres sistemas de diseño que se emplean entre nosotros. Algunos de esos diseños suelen ser tomados directamente de revistas extranjeras y se acogen sin pleno conocimiento a las condiciones ambientales y culturales de esos países. Casos dramáticos de este tipo se observan en las barriadas que se están construyendo como suspuestas soluciones a nuestros agudos problemas de vivienda, ya que sus diseñadores no se han tomado el trabajo de estudiar los verdaderos impactos sociales y económicos que esas "soluciones" van a producir en nuestro medio urbano. Como ejemplos preliminares de tales fenómenos básicos, por el momento citaré los siguientes:

Refiriéndose a los conjuntos de vivienda masificada que se construyeron hace algunos años en el sector parisien de Poissy, dice el doctor Vachet que los psiquiatras franceses han llegado a hablar de un "Síndrome de Poissy" en vista de la tendencia de los residentes de esos bloques al suicidio y a la delincuencia juvenil, pues aunque solo el

3.5% de la población parisien se aloja en esa clase de viviendas, esa población contribuye con el 23% de los casos de la delincuencia infantil.

Al analizar algunos de los aspectos sociales de los superbloques de Caracas, el arquitecto Rafael Machado observó hechos tan indicativos como las siguientes actitudes de los residentes:

"Consideran que es obligación del Banco Obrero administrar y conservar los superbloques: nada de esto les atañe... es una actitud diferente a la que asumían en los ranchos: allá era posible y frecuente la cooperación; acá dejan al Banco la totalidad de las obligaciones; surge una actitud negativa".

Esta debilitación de la personalidad individual parece ser un fin que se persigue conscientemente en ciertos regímenes políticos que no aceptan la idea de hombres con capacidad propia para pensar y para tomar decisiones. Es necesario, pues, estudiar con cuidado estos hechos para evitarnos la sorpresa de futuras generaciones desarrolladas en ambientes negativos para la formación de ciudadanos libres y responsables.

II. — METAS Y OBJETIVOS

La nación colombiana es, siguiendo la terminología de Maritain, una comunidad que tiene raíces físicas en un territorio definido y raíces morales en una historia común y que tiene una conciencia propia de su origen y de su capacidad de supervivencia.

"Una nación es un conjunto de gentes que se reconocen a sí mismas según su proceso histórico, que aprecian sus tradiciones y que se aceptan a sí mismas como son o como se imaginan ser, con una especie de introspección inevitable".

Pero la nación, por sí sola, no constituye una sociedad política, para que ésta se alcance es necesario un ingrediente adicional que sea la meta o propósito que se señalan los miembros de la comunidad nacional en gracia de su capacidad de razonar, de proponer, de prever y proyectar hacia el futuro.

La nación es la más elevada forma de comunidad natural y cuando ella se formula y acoge unas metas o propósitos para tratar de alcanzarlos en el futuro, se constituye en la sociedad política nacional que es capaz de darse una organización con cabezas y miembros enlazados jerárquicamente, con normas formales de aceptación obligatoria y con los organismos necesarios para crear, aplicar y revisar dichas normas o leyes.

"El bien común no es solamente el conjunto de instalaciones y servicios públicos que requiere la vida en comunidad; una sana estructura fiscal, un ejército poderoso, un cuerpo de leyes justas, buenas costumbres, instituciones sabias, etc. El bien común implica, además, una conciencia cívica, virtudes políticas, sentido de libertad y orden, prosperidad material y valores espirituales, justicia, amistad, heroísmo. Todas estas cosas constituyen el bien común de la humanidad en cuanto ellas sean capaces de revertir sobre cada ciudadano para ayudarlo a perfeccionar su vida como ser libre y responsable".

Aunque esta definición de bien común parece aceptable universalmente, no todas las sociedades políticas la conocen o la acogen, pero Colombia puede y debe ser una de las que acepte y trate de convertirla en realidad actuante. Este propósito nacional debe ser reconocido por el mayor número posible de colombianos si queremos que se clarifique nuestra conciencia política que es la que impulsa el progreso de la república.

Metas de desarrollo urbano.

Alrededor de esta meta fundamental de la Nación colombiana pueden formularse metas o propósitos más específicos para diversos aspectos de la vida nacional y de la vida urbana, como los siguientes:

a) Estructura regional - especial.

Si se habla de igualdad de oportunidad para los colombianos es necesario empezar por hacer efectiva esa tesis en todas las regiones del país, evitando la concentración del desarrollo en 3 o 4 grandes centros que disfrutan de todos los servicios.

b) Estructura social.

Los diversos tipos de problemas y conflictos sociales solo podrán superarse dentro de un propósito de solidaridad social que es algo más ambicioso y más efectivo que el simple concepto de igualdad, el cual solo es aplicable en dos sentidos: Igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades económicas para igualdad de capacidades.

Todos sabemos que la vida moderna se orienta cada día más hacia las especializaciones y las correspondientes interdependencias sociales. Por lo tanto, el verdadero objetivo social debe ser la integración de la comunidad a base de solidaridad entre todos sus miembros y estamentos.

c) Estructura económica.

Es necesario clarificar conceptos sobre distribución óptima del ingreso. Solamente cuando se comprenda que esta distribución es fundamentalmente elástica y progresiva podrá actuarse con más eficacia y seriedad en este campo. Aquí también se planteará la tesis de una distribución normal del ingreso, que no es lo mismo que una fórmula demagógica de igualdad total en los ingresos personales.

d) Estructuras urbanísticas.

Dentro de la complejidad de la estructura urbana, que es específica para cada ciudad, se pueden señalar algunas pautas básicas para los elementos más importantes, como son:

Vivienda. No podemos planificar nuestras ciudades con base en el criterio negativo de que los colombianos no van a poder pagar una vivienda adecuada para el desarrollo de la personalidad y la familia de acuerdo con las posibilidades del mundo moderno.

El urbanista tiene que tener suficiente capacidad profesional y ética para proponer las soluciones que se consideren óptimas para asegurar al ciudadano un ambiente familiar adecuado.

Si los economistas se llegaran a declarar incapaces de encontrar las fórmulas que permitan al pueblo colombiano alcanzar niveles de vida acordes con el progreso del mundo moderno, deben asumir su responsabilidad y el urbanista y el arquitecto deberán entonces aportar soluciones aún más audaces y más inteligentes para compensar las dificultades económicas.

Transporte. Complemento indispensable de las estructuras urbanas es el sistema de transporte y para que él sea satisfactorio es necesario que haya una distribución inteligente del espacio urbano en sus diferentes usos. Entre las metas que pueden formularse para este sistema sobresale la de libertad de movimiento para los ciudadanos. Tanto más perfecto será el sistema de transporte urbano cuanto mayor sea la libertad de movimiento del ciudadano para un costo dado (en proporción a su capacidad de ingreso).

Espacios verdes. Muchas gentes creen que el desarrollo de una ciudad se mide directamente por el número de sus habitantes, de sus vehículos, de sus edificios o por el volumen de sus servicios de energía, acueducto, etc.

Todos aquellos factores son importantes pero insistimos en que el mejor índice para el desarrollo de una ciudad debe ser la calidad de habitantes que produce, calidad en términos de sus valores éticos y capacidades para producir algo útil y para disfrutar de una vida sana y plena. Para todo esto es necesario contar con proporciones adecuadas de áreas verdes de diverso tipo, desde los pequeños parques de barrio y los parques de interés cívico o histórico hasta las grandes y pequeñas zonas de ecología natural en las cuales se "refresca" realmente el espíritu de habitantes urbano, cansado del intenso trajinar de las ciudades. El acceso a zonas verdes donde puede disfrutarse plenamente de la paz, de la naturaleza debe ser uno de los derechos del hombre colombiano, especialmente si vive de ordinario en las grandes ciudades.

III. — HACIA UNA LEY DE REFORMA URBANA INTEGRAL

Por todo lo dicho, podemos concluir que Colombia necesita una reforma urbana integral, o sea algo más que unos esfuerzos parciales que se orientan solo a buscar alivio de algunos de los aspectos que forman el conjunto de nuestro problema urbano.

Y este enfoque integral es el único realista, pues cualquiera que pretenda señalar fórmulas para resolver una sola parte del problema encontrará que dichas fórmulas producen impactos inesperados en otros sectores de la ciudad que pueden, en ciertos casos, resultar contraproducentes.

Entre los elementos que debe incluir una reforma urbana integral, están los siguientes:

a) Clara formulación de la política del desarrollo regional.

La mayoría de los elementos del problema urbano que hemos señalado brevemente requiere un enfoque y un tratamiento regional. Esto nos debe hacer pensar que las ciudades no son entes autárquicos ni claramente aislados de sus comarcas de influencia sino que son, por el contrario, uno de los elementos (el más importante si se quiere) de que se compone la unidad regional de la cual depende y a la cual sirve la ciudad.

Por consiguiente, una reforma urbana integral debe estar enmarcada dentro de una política de desarrollo regional que para el caso de Colombia ha sido ya anunciada en documentos de la Casa de Moneda en los siguientes términos:

"Los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía, y para impedir que se ahonden se requiere una definida política de desarrollo regional que sea compatible con las necesidades de la expansión económica". Esta política regional implica, entre otras, medidas tendientes a los siguientes objetivos: Coordinar el desarrollo de las regiones atrasadas con el de las más adelantadas, para intervenir sobre el fenómeno de las migraciones y controlar los crecimientos masivos y desmesurados de las grandes ciudades.

Determinar polos de desarrollo o ciudades de equilibrio capaces de dar los servicios necesarios a las comarcas de su órbita, reteniendo al mismo tiempo las migraciones innecesarias hacia centros urbanos amovores.

Revisar las necesidades del desarrollo de cada región para definir una redistribución de los recursos fiscales correspondientes a la nación, los departamentos y los municipios.

b) Mecanismos de planeación urbana y regional.

El instrumento básico para poner en práctica la política del desarrollo regional es la ley que clarificará y eleva la tarea de planeación regional, la cual deberá ser llevada a cabo, en cuanto sea posible, por personal de la propia región y con participación del sector privado para que no resulten planes utópicos impuestos por equipos de burocratas capitalinos que no conocen ni entienden las aspiraciones legítimas de cada región y de cada municipio.

Dentro de tales marcos regionales se formularán entonces los respectivos planes para los núcleos urbanos y simultáneamente se presentarán los planes de desarrollo vecinal, con lo cual se consigue la verdadera vinculación de la ciudadanía a los programas del desarrollo como lo reclama el doctor Misael Pastrana Borrero al señalar que "... la falla principal de la actual planificación en Colombia... es la ausencia de consulta a los sectores populares en la elaboración de los planes..."

Es urgente, además, el preparar planes serios para el desarrollo integral de las áreas metropolitanas que actualmente representan las mayores concentraciones de problemas urbanísticos por falta de orientación adecuada para su crecimiento acelerado.

c) Mecanismo de coordinación administrativa.

Otro argumento favorito de quienes quieren oponerse a una reforma urbana regionalizada y descentralizada es el de la necesidad de "coordinar" los planes de desarrollo regional, de donde deducen que lo más conveniente es que tales planes se elaboren en la oficina central y se les no-

tifiquen a las regiones respectivas. Esta visión es tan estrecha que solamente se sigue en los sistemas centralistas y totalitarios de planeación cual es el de la Unión Soviética.

En los países democráticos se están desarrollando mecanismos administrativos que permiten la operación coordinada de la planeación a todos los niveles sin necesidad de un centralismo de tipo totalitario.

El problema fundamental consiste en mantener el acceso del ciudadano a los planes y decisiones de su comunidad local, mientras que se debe buscar al mismo tiempo la coordinación de actividades entre esas comunidades para evitar duplicaciones y errores costosos. El procedimiento fundamental para obtener estos resultados sigue siendo la elaboración simultánea de los planes locales y los planes regionales, de suerte que si hay conflictos o duplicaciones, ellos se eviten en la etapa de planeación antes de que se realice el gasto innecesario.

Una vez que se localizan con tiempo esos puntos de conflicto se hace menos difícil la tarea de encontrar soluciones armónicas ya sea por acuerdos directos entre los niveles administrativos o por sistemas de arbitramento de los cuales existen numerosos ejemplos.

Para crear los mecanismos administrativos de tipo regional que puedan poner en marcha dicha planeación y coordinación de obras y programas, existen diversas alternativas ensayadas o propuestas en Europa, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, etc. De esas experiencias se pueden tomar lecciones importantes pero será necesario adaptarlas a las condiciones propias de nuestro país y de nuestro pueblo.

d) Mecanismos financieros y de empleo.

Este aspecto es verdaderamente fundamental para la reforma urbana, pues las mejores intenciones suelen estrellarse contra la falta de recursos económicos que les den vigencia. Pero, naturalmente, cualquier decisión que se tome sobre esta materia sin un conocimiento claro de la magnitud financiera de los problemas urbanos sería simplemente una nueva improvisación que no tendría la seriedad que el problema merece.

Estimativos recientes del "Dane" indican que la necesidad de vivienda en Colombia representa una inversión de 5.700 millones de pesos al año. Los aportes actuales del Instituto de Crédito Territorial se pueden estimar en 500 millones y los de otras fuentes en 1.420 millones, lo que daría un total de 1.900 millones dedicados actualmente a este problema; el saldo faltante será entonces de 3.780 millones de pesos por año, el cual a su vez podríamos descomponer en una parte para tierras urbanizadas que podemos calcular tentativamente en 1.260 millones de pesos y el resto para construcción de vivienda propiamente que serían 2.520 millones de pesos al año.

Conviene tener en cuenta que el problema de las tierras urbanizadas se divide a su vez en el costo de las obras y en el costo de la tierra bruta. Este último costo es apenas un tercio del valor total de dichas tierras; en promedio, lo cual nos daría una cifra de 420 millones de pesos al año. Esta cifra, como es claro, no representa un problema fundamental desde el punto de vista de reforma urbana, puesto que 420 millones de pesos anuales son un porcentaje mínimo del producto bruto nacional; en cambio las sumas que se requieren para financiar obras de urbanismo y construcción de vivienda, propiamente pasan de los 3.000 millones de pesos, lo cual viene a ser el problema financiero fundamental para los programas de desarrollo urbano y vivienda.

Sin embargo, esta parte financiera puede plantearse con un poco de habilidad y de inteligencia para convertir precisamente esta demanda en uno de los motores de la industrialización regional: puesto que la mayoría de los productos que requiere la industria de la construcción de vivienda y de facilidades vecinales, es una industria de tipo primitivo, o sea, que puede adaptarse fácilmente a los recursos y a las condiciones de mano de las regiones; aún de las más atrasadas. Los productos que generaría esta industria de desarrollo regional son aquellos como los ladrillos, los tubos de concreto, los mobiliarios para escuelas y para hogares, las estructuras de madera para techos, ventanas, etc. De tal suerte que así se tiene un elemento que debe aprovecharse precisamente para convertirlo en el motor de empleo y de la descentralización industrial que debe formar parte de la política urbana y regional que se ha mencionado.

Uno de los mayores instrumentos para lograr los objetivos de una reforma urbana es indudablemente el mecanismo del impuesto predial. Este impuesto debe replantearse precisamente con miras a facilitar dicha reforma, ya sea a la manera de estímulos para quienes hagan uso adecuado del terreno y fomenten las obras y construcciones que se necesitan, o bien por medio de recargos progresivos a quienes se oponen sin justificación a facilitar los planes de desarrollo urbano que demande la ciudadanía y respalde la técnica urbanística.

e) Aspectos jurídicos.

Para enmarcar y complementar la estructura esbozada, o sea de factores de tipo social, económico y físico, se requieren, naturalmente, ordenamientos claros de tipo jurídico o legal. Estos ordenamientos incluyen las revisiones y mejoras necesarias a los mecanismos de expropiación cuando fallen todos los estímulos de conveniencia cívica y tributaria.

También han de revisarse y modernizarse los sistemas de valorización utilizados a distintos niveles para que su acción sea coordinada con los planes de desarrollo urbano y regional, evitando actuaciones inoportunas, innecesarias o mal calculadas que han contribuido, en muchos casos, a desprestigiar este valioso instrumento de la transformación urbana.

En síntesis, la reforma urbana debe concebirse como elemento para construir una sociedad solidaria, un desarrollo regional armónico y como instrumento auxiliar para romper el círculo vicioso del desempleo; al vincular a la juventud y a todos los sectores de la comunidad al proceso de la transformación nacional.

De esta manera tendremos un instrumento más al servicio de una gran meta nacional que interprete la fórmula magistral de Su Santidad Pablo VI: "El desarrollo integral es el desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres".

Mariano Ospina Hernández

Bogotá, D. E.,

Senado de la República - Secretaría General, Bogotá, D. E., veintiséis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su despacho el Proyecto de ley número 8, "sobre Reforma Integral Urbana".

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Tercera. Presentado en sesión del día 26 de julio de 1974, por el honorable Senador Mariano Ospina Hernández, el expediente consta de un cuaderno con 46 folios útiles y escritos.

Amaury Guerrero, Secretario General del honorable Senado.

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E.,

De conformidad con el informe que antecede pase el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera.

Presidente

PROYECTO DE LEY NUMERO 9 DE 1974

"por la cual se establece el Instituto Colombiano de Oceanografía".

El Congreso de Colombia.

DECRETA:

Artículo primero. Créase el Instituto Colombiano de Oceanografía como una fundación científica sin ánimo de lucro, con participación de los sectores oficial y privado y cuyo propósito o meta será la investigación científica de los recursos marinos del Océano Atlántico y del Océano Pacífico a fin de ponerlos plenamente al servicio del desarrollo integral de Colombia.

Artículo segundo. El Instituto Colombiano de Oceanografía será constituido con los aportes del Estado que señale la Ley del Presupuesto Nacional y con aportes del sector privado consistente en un cinco por ciento (5%) de las liquidaciones del Impuesto de Patrimonio, Renta y Complementarios de las empresas que, con sede en Colombia, exploten dichos recursos marinos ya sean orgánicos o minerales.

Parágrafo. También podrán formar parte de los recursos del Instituto Colombiano de Oceanografía los aportes voluntarios que quieran hacer personas naturales o jurídicas sometidos, naturalmente a los reglamentos de la entidad.

Artículo tercero. El Instituto tendrá dos sedes o bases de operación, una sobre el Océano Atlántico en la ciudad de Santa Marta y otra sobre el Océano Pacífico en ciudad Mutis, Chocó, las cuales se localizarán y diseñarán de acuerdo con los estudios previos adecuados para esta clase de instalaciones y los cuales serán costeados por el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas".

Artículo cuarto. La dirección general de este Instituto estará a cargo de una Junta Directiva compuesta así: El Ministro de Desarrollo o su delegado; el Comandante de la Armada Nacional o su suplente, el Gerente General de Colciencias o su suplente, el Gerente General de Inderena o su suplente, un representante de las empresas que contribuyen con una parte de sus liquidaciones del Impuesto de Patrimonio, Renta y Complementarios, o su suplente, un representante de las personas y entidades que hagan aportes voluntarios al Instituto, o su suplente.

Parágrafo. El periodo de los representantes atrás indicados y el modo de elegir a los que tienen una representación, serán señalados en el reglamento de la presente Ley.

Artículo quinto. Los programas de estudio e investigación que desarrollará el ICO deberán incluir los campos de la Oceanografía Biológica, la Oceanografía Física y Geografía Submarina.

Artículo sexto. La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Mariano Ospina Hernández

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

El proceso del desarrollo de los pueblos modernos debe orientarse hacia la búsqueda de unas condiciones óptimas de vida para toda la población; es decir, unas condiciones que permitan el desarrollo integral del ser humano en todo sus aspectos ya sean físicos, intelectuales, morales o estéticos.

Colombia no ha podido alcanzar aún esos niveles de desarrollo integral que se destaca en buena parte por deficiencias de su propia organización social y especialmente en el campo de la organización eficiente de sus recursos humanos para conocer y aprovechar los importantes recursos naturales de nuestro territorio.

A pesar de que desde los tiempos coloniales se intentó el establecimiento de centros para el estudio y aprovechamiento de tales recursos como fue el caso de la Real Expedición del Nuevo Reino de Granada, el hecho es que durante los siglos siguientes no se ha dado la continuidad debida a ese magnífico propósito de investigar científicamente nuestro territorio para poder darle unas bases firmes al progreso material y cultural del pueblo colombiano.

Es cierto que se han propuesto y adelantado varias iniciativas tendientes a ese propósito como, por ejemplo, la reforma educativa de Mariano Ospina Rodríguez que buscaba incorporar las materias de estudio y trabajo práctico para nuestra juventud; la Expedición Corográfica dirigida por el Coronel Codazzi en busca del conocimiento de nuestros recursos geográficos y humanos; la creación de empresas pe-

toleras y la Siderúrgica de Paz del Río; y más recientemente el establecimiento del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) o el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas "Francisco José de Caldas" (Colciencias).

Pero estos meritorios esfuerzos tienen que ser ampliados y complementados si realmente queremos llegar a unos niveles de desarrollo científico y técnico a la altura de los tiempos modernos y entre los campos que ofrecen mayores posibilidades para el mejoramiento de nuestras condiciones económicas y sociales está precisamente el campo de los recursos marinos el cual no conocemos sino superficialmente en Colombia a pesar de que el país cuenta con 1.600 kilómetros de costas sobre el Océano Atlántico y 1.300 kilómetros sobre el Océano Pacífico.

Estamos empeñados, junto con muchas otras naciones subdesarrolladas o del Tercer Mundo, en una campaña para obtener seguridades políticas internacionales sobre los recursos marítimos que nos corresponden en justicia, pero, entretanto, ni siquiera conocemos cual es la realidad de los potenciales biológicos, físicos o geográficos de nuestros mares territoriales y plataformas submarinas.

Es cierto que todo tiende a indicar que nuestros mares tienen recursos extraordinarios que debemos defender y aprovechar pero la sana lógica señala, también, que para poder defender y aprovechar eficientemente tales recursos del patrimonio nacional es urgente proceder a estudiarlos y conocerlos a fondo antes de que las naciones más poderosas, aprovechando nuestra ignorancia y nuestra importancia técnica, arrasen o reduzcan ese patrimonio como ya está sucediendo con los bancos de pescado en nuestras aguas costaneras.

El Instituto Colombiano de Oceanografía será la entidad llamada a abrirle a Colombia el inmenso campo de los recursos marinos y, al mismo tiempo, ofrecerá nuevas oportunidades de estudio y trabajo a nuestra juventud que busca ansiosamente nuevos horizontes para participar en el proceso de avance y desarrollo del país.

El Instituto establecerá los cursos académicos y prácticos que mejor se orienten a los fines de beneficio y progreso integral del país, evitando a todo trance, que se convierta en una simple entidad burocrática sin los elementos humanos o presupuestales adecuados para cumplir con su alta misión. Por esa razón se ha querido vincular directamente al sector privado con esta iniciativa a fin de que contribuya, con la eficacia y flexibilidad que suele caracterizarlo, a la buena marcha del Instituto.

Por lo anterior creo que el Congreso de la República aceptará complacido la responsabilidad de estudiar, mejorar y aprobar esta Ley que busca darle a la nación un instrumento fundamental para el aprovechamiento de nuestros mares en beneficio del pueblo colombiano.

Mariano Ospina Hernández

Senado de la República. — Secretaría General

Bogotá, D. E., veintiseis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su Despacho el proyecto de ley número 9 "por el cual se establece el Instituto Colombiano de Oceanografía".

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión VIII. Presentada en la sesión del día 25 de julio de 1974, por el honorable Senador Mariano Ospina Hernández. El expediente consta de un cuaderno con ocho folios útiles y escritos.

Senado de la República. — Secretaría General.

Amaury Guerrero, Secretario General del honorable Senado.

Senado de la República. — Presidencia

Bogotá, D. E.,

De conformidad con el informe que antecede pase el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Octava.

Presidente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 10 DE 1974

"por la cual se establecen las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse entre sí, para la prestación de servicios públicos (art. 198, inciso final, C. N.)."

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Dos o más municipios pueden asociarse entre sí para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos y procurar el desarrollo integral de la región correspondiente.

Artículo 2º Las asociaciones de municipios pueden limitar su objeto a un determinado servicio u obra, o extenderlo a varios servicios municipales. La asociación también puede pactarse para actividades como la planeación, financiación y ejecución de obras para la prestación de tales servicios, para prestar o administrar los servicios mismos, o comprender solamente cualquiera de tales actividades.

Artículo 3º Las asociaciones de Municipios pueden tener por objeto actividades tales como contratación y utilización de servicios técnicos; la explotación de una obra o la adquisición de bienes, equipos o materiales para su común utilización o su explotación por los municipios asociados.

La asociación para constituir empresas de servicios públicos queda autorizada, incluso, para municipios que no puedan constituir empresas públicas propias, por limitaciones impuestas por la Ley.

Artículo 4º Cada Municipio podrá formar, a la vez parte de varias asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no podrán prestar, separadamente, los servicios que asuma la asociación.

Artículo 5º Por afiliarse o pertenecer a una asociación de municipios, ningún distrito municipal pierde ni compromete su autonomía fiscal, política o administrativa; pero todo municipio asociado estará obligado a cumplir los estatutos y reglamentos de la entidad y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.

Artículo 6º Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica propia y patrimonio independiente del de los municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozan de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordadas por ley para los municipios.

Artículo 7º Para cumplir con sus objetivos, las asociaciones de municipios estarán facultadas:

a) Para elaborar, adoptar e imponer la planeación integral de la región conformada por los municipios asociados; b) Para elaborar programas y estudios técnicos de las obras y servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los respectivos Concejos Municipales;

c) Para decidir cuáles de los servicios u obras proyectados o realizados deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso por sus beneficiarios directos; para liquidar la cuantía y forma de pago de los tributos correspondientes;

d) Para promover obras de fomento municipal que beneficien a los distintos asociados, de preferencia aquellas que puedan realizarse o explotarse en forma colectiva, para mejor aprovechamiento de los recursos;

e) Para organizar la prestación de servicios públicos de los afiliados integrándolos, o para crear las entidades y ejecutar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento;

f) Para orientar la tecnificación de las administraciones distritales, y para prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que la requieran;

g) Para elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas, controlando su pronta y eficiente realización;

h) Para coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados;

i) Para celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines, y j) Las demás que les asignan la ley o la ordenanza.

Artículo 8º Las obras cuyos planes y proyectos adopte una asociación de municipios se tendrán, para todos los efectos legales, como de notoria utilidad pública y de beneficio común; por ende, serán susceptibles de la contribución de valorización y del procedimiento de expropiación, conforme a los preceptos legales correspondientes.

Las asociaciones de municipios tendrán derecho preferencial a la asistencia técnica y económica de la nación, de los Departamentos y de las entidades descentralizadas.

Artículo 9º Cada asociación de municipios deberá coordinar sus programas con los planes generales del país, especialmente con los organismos nacional y departamental de Planeación, para evitar duplicidad de labores y obtener el máximo beneficio de los recursos naturales de la región.

Artículo 10. Delégase en las asociaciones de municipios que se creen o funcionen conforme a esta ley la facultad de reglamentar, distribuir, conceder, suspender o legalizar, en nombre de la nación, el uso y explotación de las aguas de uso público en los terrenos de su jurisdicción, para fines domésticos, industriales o de abastecimiento público, sujetándose, para ello, a las disposiciones nacionales vigentes sobre la materia.

Artículo 11. Cada asociación de municipios, ciñéndose a su propia organización estatutaria, podrá administrar y disponer de su patrimonio, integrado por:

a) Los bienes, auxilios, rentas, participaciones, situados fiscales o contribuciones que le cedan o aporten, total o parcialmente, la nación, los departamentos o los municipios y los establecimientos públicos descentralizados;

b) Las donaciones, legados o suministros gratuitos, de cualquier índole que le hagan instituciones privadas o personas particulares;

c) El producido de las tarifas de sus servicios, de las sobretasas que le autorice la ley, y de los gravámenes o contribuciones que cobre por valorización, y

d) Los demás bienes que adquiera como persona jurídica y el producto de los ingresos o aprovechamientos que obtenga por cualquier otro concepto.

Artículo 12. Los bienes y, en general, los recursos de las asociaciones de municipios solo podrán destinarse a la creación, mejora y sostenimiento de sus servicios, y a obras de interés colectivo. La responsabilidad de los municipios que se asocian estará limitada a sus respectivos aportes patrimoniales.

Artículo 13. Facúltase a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales para que cedan, en todo o en parte, bienes o rentas propios en favor de las asociaciones de municipios que operen dentro de su jurisdicción o a la que pertenezcan; para dotarlas de recursos fiscales propios o para auxiliarlas, periódica o eventualmente, en forma proporcional al número de distritos municipales afiliados, y a la magnitud y eficiencia de su organización y planes de desarrollo en vigencia.

Artículo 14. En adelante, donde quiera que exista una asociación de municipios, la nación y el respectivo Departamento solo podrán vincularse a la proyección, financiación y ejecución de obras regionales o sectoriales a través de aquella entidad. Cada vez que un Departamento o la nación auxilien, por cualquier causa, a un municipio, deberán apropiarse también necesariamente, una suma igual en favor de las asociaciones de municipios existentes en el respectivo Departamento, so pena de que no pueda hacerse efectivo el respectivo auxilio municipal.

Artículo 15. En principio, es potestativo de los municipios asociarse o no, para los efectos de que trata esta Ley; pero las Asambleas Departamentales, por iniciativa de los respectivos Gobernadores, podrán hacer obligatoria para alguno, a algunos distritos asociarse o vincularse a una asociación

ya constituida, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos lo requieran.

Artículo 16. La asociación voluntaria de municipios se concertará mediante Acuerdos expedidos por los respectivos Concejos Municipales, en los cuales se adopten los estatutos de la entidad. En los casos de asociación forzosa, las Asambleas, en el mismo acto en que la disponga, tomará las medidas tendientes a hacer efectiva la orden de asociación.

Artículo 17. Al convenir cada asociación de distritos municipales, los municipios interesados determinarán su organización y la forma de administración de sus bienes y servicios, y otorgarán representación igualitaria a todos los afiliados en los organismos directivos correspondientes.

Artículo 18. Los estatutos de cada asociación de municipios, deberán precisar, cuando menos:

- ¿Qué municipios la forman; el nombre, domicilio y dirección de la asociación;
- Qué servicios públicos constituyen su objeto.
- Los aportes de los municipios asociados, y los demás bienes que integran su patrimonio.
- Por cuánto tiempo se pacta la asociación.
- Competencia de sus órganos directivos, y régimen interno de administración, y
- Procedimiento para eventuales reformas; manera de resolver las dificultades que sobrevengan, y lo relativo a su extinción, disolución y liquidación.

Artículo 19. Cada asociación de municipios tendrá, por lo menos, los siguientes órganos de dirección y administración:

- 1 Asamblea General de socio;
- 1 Junta Directiva emanada de aquella, y
- 1 Director Ejecutivo, elegido por la Junta.

Artículo 20. El control fiscal de las asociaciones de municipios que operen con distritos municipales de un mismo Departamento, corresponderá a la respectiva Contraloría Departamental. Si los municipios asociados pertenecen a varios Departamentos la asociación misma queda autorizada y deberá establecer y organizar su propio sistema de control fiscal.

Artículo 21. Las Contralorías Departamentales no podrán, en cumplimiento de sus funciones, negarse a fenecer las cuentas municipales por concepto de gastos relativos a asociaciones de municipios de objeto limitado u ocasional, cuando dichas asociaciones no reúnan todos los requisitos legales para el efecto, si, por lo demás, tales cuentas se ciñen a las normas generales sobre contratos y gastos municipales.

Artículo 22. Las disposiciones sobre organización y funcionamiento de los Concejos Municipales y las referentes a los concejales les serán aplicables, en lo pertinente, a las Juntas Directivas de las asociaciones de municipios, y a sus integrantes.

Artículo 23. El ejercicio de la función de miembro de Junta Directiva de una asociación de municipios, por parte de quien sea, a la vez, Concejal Municipal, será gratuito; pero quienes, en tal caso, residan en lugar distinto al domicilio de la asociación, tendrán derecho a viáticos durante los días en que haya de reunirse la Junta.

Artículo 24. Esta Ley regirá desde su promulgación. Presentado a la consideración del honorable Senado de la República, por el Senador,

Carlos Restrepo Arbeláez

Bogotá, 15 de julio de 1974.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley que se presenta a la consideración de este Congreso es el resultado de unificar y armonizar las disposiciones de tres proyectos sometidos a debate en las Cámaras legislativas en el año de 1973, ninguno de los cuales logró hacer tránsito a la siguiente legislatura. Fueron ellos: proyecto del honorable Representante doctor Raúl Muñoz Agudelo; proyecto de los honorables Representantes doctores Fernando Pardo Quintana, Humberto Sierra S. y Anibal Arcila A., y proyecto del doctor Roberto Arenas Bonilla, Ministro de Gobierno. También se acogen o se asimilan aquí muchas de las disposiciones que sobre "asociaciones de municipios" aparecen en el proyecto de "Código Administrativo de las entidades territoriales", preparado por la Comisión de expertos que contrató la Cámara de Representantes para elaborar el nuevo Código de Régimen Político y Municipal, en sustitución del que rige desde 1913.

Todas esas iniciativas, al igual que ésta que las refunde y coordina, se proponen desarrollar la previsión contenida en el inciso final del artículo 193 de nuestra Carta, que literalmente preceptúa:

"La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requiera".

Sea lo primero advertir que las asociaciones de municipios si son conocidas y han sido ampliamente experimentadas en el país, aun antes de la vigencia de la norma transcrita, por aplicación o interpretación extensiva de otro texto constitucional menos explícito, relativo a la facultad que toda persona, natural o jurídica tiene para pactar sociedades con otras, siempre que con él no se atenten contra "la moral o el orden legal" (art. 44, Constitución Nacional, cuyo texto es el siguiente):

"Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas", (inc. 1º, art. 20 del A. L. número 1 de 1936).

Con ese solo respaldo y para suplir las progresivas deficiencias jurídicas y, ante todo, económicas de nuestros distritos, en cuanto a planeación, ejecución y sostenimiento de algunos servicios públicos apremiantes, que muchas veces pueden satisfacer, simultáneamente, necesidades de varios

de ellos, los municipios colombianos han acudido, en reiterada forma, a la previsión del citado artículo 44, para concertar casi todos los tipos legales de asociación. Desde las sociedades anónimas (caso Acuantioquia y sus similares), hasta las sociedades de hecho, como fue en un principio, el caso de los servicios prestados a otros distritos por las Empresas Públicas de Medellín.

Incluso, la mayoría de los distritos de Antioquia han ensayado, desde hace más de treinta años, con general beneplácito, el sistema de la entidad cooperativa, mediante el cual han logrado construir incontables acueductos, escuelas, hospitales, plazas de mercado y de ferias, casas consistoriales, etc., en forma técnica y económica.

La nueva disposición solo quiso institucionalizar y reglamentar una práctica ya generalizada y eficaz de organización y cooperación entre los distritos. En este aspecto, la misión asignada al legislador se reduce a: "establecer las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí", o sea, simplemente, a regular la forma más espontánea de integración, y no a crear inusitados y peligrosos engendros, de muy incierta asimilación.

Lógicamente y por virtud de lo dispuesto en los artículos 12, 16, 20, 30, 32 y 44 de nuestra Carta, las sociedades intermunicipales ya formadas y actuantes, al adoptarse el último inciso del artículo 198, podrán subsistir válidamente, a condición de que se acoplen a las nuevas exigencias de la ley reglamentaria, y de que se ciñan, en todas sus actuaciones futuras, a los procedimientos que en ella se estipulen.

Cualesquiera que sean esas "condiciones y normas", las asociaciones de municipios, no afectan la división territorial pre-existente, ni interponen "autoridades y regímenes especiales" nuevos, no descritos por la Constitución, ni dan pie a decisiones no consentidas, contractualmente, por los Distritos interesados. Por eso mismo, la asociación podría consagrarse en forma exclusiva, a la real "prestación de los servicios públicos" a que está destinada, sin irrumpir bruscamente en otras esferas político-administrativas locales.

Claro está que la "asociación" complementaría a los distritos afiliados en labores de planeación, financiación, ejecución y administración de los servicios comunes; pero ello ocurriría, tan solo, respecto a las obras y servicios convencionalmente estipulados por los propios distritos socios como objetivos concretos de una determinada asociación, con las apropiaciones pactadas de antemano por los partícipes, y en virtud de una expresa y específica delegación de funciones, reseñadas en el pacto de sociedad.

Como la asociación no sería una entidad política nueva, a la que fuera preciso investir de atribuciones concretas sino tan solo, un conjunto de municipios que voluntariamente deciden ejercer, en forma conjunta, algunas de sus prerrogativas inalienables, es obvio que la ley que deba reglamentarlas sea una típica ley "orgánica", y no una ley específica o dispositiva. En esta materia no hay controversia posible; la ley, sencillamente, "establecerá las condiciones y normas bajo las cuales los municipios (es decir todos los municipios) puedan asociarse entre sí...". Tales condiciones y normas si pueden ser idénticas para todos, porque en el mutuo acuerdo que, necesariamente, ha de preceder a la adopción del convenio social, los propios municipios interesados regularán y zanjarán sus disparidades socio-económicas; escogerán los sistemas de representación y de dirección más armónicos con sus intereses; se comprometerán a aportar las cuotas patrimoniales a los recursos periódicos que les sean posibles, según las circunstancias y, en todo caso, decidirán, en un plano de igualdad de desigualdad, esto es, con equitativa proporcionalidad, todos los conflictos e incongruencias que son secuela obligada a toda especie de relación entre personas o seres semejantes, pero autónomos.

Ahora bien, precisadas así las características esenciales de las "asociaciones de municipios", y reseñados los argumentos que, en nuestro sentir, aconsejan preferir esta forma de integración, resulta pertinente enunciar cuáles son las "condiciones" que deben exigirse, y cuáles las "normas" que se deben ignorar como ineludibles a los distritos municipales interesados en "asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos". En cuanto a las primeras:

a) Que los municipios partícipes, aunque no sean contiguos, tengan afinidad de intereses o de necesidades, en uno o varios de los aspectos a que debe atender la entidad oficial local.

b) Que las entidades o autoridades con poder decisorio para el efecto convengan, previamente, las bases de la pre-sunta asociación; sus objetivos o fines primordiales; la cuantía, forma periodicidad en sus respectivos aportes; los métodos y organismos de dirección y, sobre todo, que adquieran o acepten el compromiso de cooperar entre sí, de ese modo y para esos fines expuestos.

c) Que se obliguen a coordinar sus programas y labores con los planes y proyectos generales del país y de la respectiva región, a fin de que no interfieran ni dupliquen esfuerzos, en detrimento económico de la comunidad y de la calidad del servicio prestado, y

d) Que, de antemano, se aprueben los estatutos del nuevo organismo, y que inmediatamente después se legalice la asociación, por los representantes legítimos de todos los municipios interesados, en la forma que determine la respectiva Ley.

En cuanto a normas de acción ideales para esta clase de organismos, lógicamente, se les debe imprimir carácter obligatorio, respecto a los municipios afiliados, a todas las determinaciones estatutarias de sus estatutos directivos; fuerza coercitiva a sus gestiones, para hacer efectivos las participaciones fiscales a los aportes económicos repartidos; facultad para planear o imponer soluciones en el aspecto urbanístico y de ejecución o administración de las obras comunes; potestad para fijar, liquidar y cobrar tasas de servicios y contribuciones de valorización; para administrar, recaudar e invertir sus propias fuentes de ingreso; para expropiar, por razones de utilidad pública o de interés social, en pro de las obras y servicios comunes a los distritos asociados y, en fin, acordar privilegios, exenciones y fueros especiales que estimulen la asociación progresiva de los restantes municipios.

Por razón de las precitadas circunstancias, urge y debe reglamentarse, cuanto antes, un sistema práctico y no conflictivo de integración intermunicipal, que permita incrementar el continuo y racional desarrollo de aquellas células vivas de la nacionalidad. La Constitución prevé ya tres maneras distintas de atender esa exigencia: las **diversas categorías de distritos, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios**. La primera, es harto difícil de reglamentar; las áreas, realmente, son demasiado complejas. Se impone, pues, acoger el sistema de las asociaciones de municipios e instar, con todo respeto, pero con vehemencia, al honorable Congreso Nacional para que estimule y propicie esa fórmula jurídica que, por cierto, vendría a regularizar muchas entidades de esa índole ya constituidas, y que han actuado con éxito, durante años, a todo lo largo y ancho del país.

Carlos Restrepo Arbeláez

Senado de la República. — Secretaría General

Bogotá, D. E., veintiséis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su Despacho el proyecto de ley número diez, "por la cual se establecen las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios pueden asociarse entre sí, para la prestación de servicios públicos" (art. 198, inc. final C. M.).

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Primera. Presentado en la sesión del día 25 de julio de 1974 por el honorable Senador Carlos Restrepo Arbeláez. El expediente consta de un cuaderno con 14 folios útiles y escritos.

Senado de la República. Secretaría General.

Amaury Guerrero, Secretario General del honorable Senado.

Senado de la República. — Presidencia.

Bogotá, D. E.,

De conformidad con el informe que antecede pase el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera.

Presidente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 11 DE 1974

por medio de la cual se adscriben funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Créase la Oficina de Comercio Exterior dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual se encargará de adquirir muestras de las manufacturas nacionales producidas tanto por la grande como mediana y pequeña industria, las cuales serán destinadas a todas las Agencias Consulares de la República.

Artículo 2º Las sedes de los Consulados colombianos serán provistas de locales especiales donde puedan ser exhibidas permanentemente, las muestras de las mercancías que le sean enviadas por el Ministerio.

Artículo 3º El Gobierno contratará con los productores el costo del alquiler de los locales donde deban ser exhibidas las mercancías en el exterior mediante las siguientes bases: el Gobierno correrá a la mitad del precio del arrendamiento y los productores con la otra mitad, pero en la proporción en que sean vendidas las mercancías expuestas, los productores resarcirán al Gobierno la parte del arrendamiento que a éste corresponda.

Artículo 4º Los Agentes Consulares que realicen ventas de los artículos exhibidos tendrán una comisión del dos por ciento (2%) sobre el valor de las transacciones.

Artículo 5º Las disposiciones que anteceden se aplicarán sin perjuicio de las organizaciones privadas que existan o que en el futuro se establezcan sobre ventas en el exterior de productos nacionales.

Artículo 6º Las utilidades que perciban los industriales o comerciantes, provenientes de las ventas que realicen en el exterior de manufacturas nacionales, serán gravadas con la mitad de los impuestos existentes que correspondan a las utilidades que por ventas de los mismos productos se sucedan en el territorio nacional.

Artículo 7º El Gobierno queda autorizado para crear los cargos que considere necesarios y efectuar los traslados presupuestales que se requieran para los efectos de la presente ley.

Artículo 8º Esta ley regirá desde su sanción.

Presentado a la consideración del honorable Senado por el suscrito Senador por el Departamento de Antioquia,

Carlos Restrepo Arbeláez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Siendo un tema tan complejo el del mercado internacional el cual se encuentra regulado tanto por los tratados existentes como las legislaciones aduaneras de los correspondientes países, pero interesada como se encuentra la Nación en exportar los mayores bienes posibles en beneficio del incremento de la economía nacional, presentamos el anterior proyecto de ley como una inquietud que habrá de promover serios y profundos debates en el Congreso.

Nuestra idea, así expuesta, no tiene otra finalidad de la de promover en la actual legislatura un estudio más a fondo sobre la exportación de bienes nacionales, política que se ha iniciado con buenas perspectivas para el país y que es necesario incrementar a toda costa porque de ello depende, en mucha parte, la solución de los graves problemas socio-económicos que nos afectan y, en forma especial, el tremendo desempleo, tema de tanta actualidad y al cual el Gobierno le quiere dar prioridad en su solución.

No se busca, con el proyecto, ningún monopolio estatal sino colaboración del Gobierno con el sector privado, pues aquél corresponde el estímulo en el incremento del mercado internacional.

Por demás a los Agentes Consulares del país se les estimula en sus funciones comerciales que son de la esencia de tales cargos según el Derecho Internacional.

La disposición relacionada con el estímulo fiscal determinará, a no dudarlo, una mayor productividad industrial porque bien sabemos que la industria nacional, teniendo una capacidad de producción mayor a la actual, la mantiene reducida al nivel presente por causas del consumo interno que no alcanza a copar todo lo que la industria puede producir. Lo que a la vez creará nuevas fuentes de empleo.

El Congreso, con el estudio del proyecto presentado, tendrá más oportunidad de conocer de cerca y en toda su extensión, toda la política de nuestro comercio exterior, la cual para la mayoría de los legisladores, es desconocida.

La modestia de nuestro proyecto es el reflejo de nuestra preocupación, únicamente, por los grandes problemas que afronta la República.

Esta inquietud, pues, la dejamos en manos del Congreso Nacional.

De los honorables Senadores, atentamente,

Carlos Restrepo Arbeláez.

Bogotá, julio 25 de 1974.

Senado de la República - Secretaría General

Bogotá, D. E., veintiséis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su Despacho el Proyecto de Ley número once, "por la cual se adscriben funciones al Ministro de Relaciones Exteriores".

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Segunda.

Presentado en la sesión del día 25 de julio de 1974 por el honorable Senador Carlos Restrepo Arbeláez, el expediente consta de un cuaderno con cinco folios útiles y escritos.

Amaury Guerrero

Secretario General del honorable Senado

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E., 25 de julio de 1974.

De conformidad con el informe que antecede pase el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda.

Presidente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 1974

por medio de la cual se procura la industrialización de las cárceles colombianas y se dictan medidas sobre régimen carcelario y penitenciario, contemplando rebajas de pena por trabajo y estudio en los penales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º El Gobierno Nacional, a partir de la sanción de la presente ley procederá a industrializar las cárceles colombianas, con colaboración técnica y económica de las siguientes entidades oficiales: Instituto de Fomento Industrial, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto de Recursos Naturales (INDERENA), Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y con participación directa de los Ministerios de Agricultura, Educación, Fomento y Obras Públicas.

Artículo 2º Todo sentenciado por transgresión al Código Penal y los decretos sobre estados antisociales, pueden "redimir su sentencia" mediante el "trabajo", siempre que el lapso de su condena total sea empleado al servicio de obras del Estado, dentro de los penales, en los talleres de los establecimientos carcelarios o penitenciarios o fuera de ellos, en obras públicas nacionales, departamentales y municipales.

Artículo 3º Para poder merecer el "redimir" las penas por "trabajo", al penado se le tendrá en cuenta no haber sido ya beneficiado con la presente ley, porque la reincidencia penal después de haber "redimido" lo inhibe de volver a gozar de dicha gracia extraordinaria, y sólo obtendrán los beneficios del artículo 89 del Código Penal.

Parágrafo. Quien encontrándose purgando y redimiendo pena por el trabajo, apele a la "fuga", o intente verificarla, tácitamente perderá el derecho a seguir redimiendo su pena por este medio.

Artículo 4º Puede admitirse que los condenados permanezcan durante la noche fuera de los establecimientos carcelarios, siempre que en el lugar de los trabajos o en sus vecindades se organicen, aunque sea provisionalmente, alojamiento que ofrezca absolutas garantías de seguridad y disciplina.

Artículo 5º La forma compensatoria para la "redención de penas por el trabajo" equivaldría a "dos días de prisión, presidio o relegación por un día de trabajo al servicio del Estado" dentro de los penales; y a "tres días de prisión, presidio y relegación, por un día de trabajo" al servicio del

Estado, en las obras públicas municipales, departamentales o nacionales.

Parágrafo. Cuando el "trabajo" se realice al servicio del capital privado, la forma compensatoria es de "dos días de prisión, presidio o relegación, por un día de trabajo".

Parágrafo. En la aplicación del presente artículo serán tenidas en cuenta las normas establecidas para la libertad condicional, en los artículos 86, 87, 88 y 90 del Código Penal y sus equivalentes en el Código de Justicia Penal Militar.

Artículo 6° Los salarios o emolumentos que reciban los reclusos estarán sujetos a tarifas especiales, sujetándose a la vez a las formas ya establecidas de ahorros, etc., tal como lo dispone el Código Carcelario.

Artículo 7° Para la aplicación de la presente ley dentro y fuera de los penales, su adopción será reglamentada por el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Justicia —Dirección General de Prisiones—.

Artículo 8° Los condenados por la Justicia Penal Militar tendrán los mismos derechos legales para redimir sus penas mediante el trabajo que los juzgados y condenados por la justicia ordinaria.

Artículo 9° Derógase toda disposición que sea contraria a la presente ley.

Artículo 10. Esta ley regirá desde su sanción.

Presentado a la consideración del honorable Senado de la República por el Senador;

Carlos Restrepo Arbeláez.

Bogotá, julio 25 de 1974.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente,
honorables Senadores:

Me he permitido presentar a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley relacionado con el problema carcelario nacional, y en una de sus partes más importantes como lo es el de buscar redimir al preso colombiano a través del trabajo, aminorando sus condenas y penurias que constituyen grave problema para la sociedad y la Nación.

Busca esta iniciativa parlamentaria vincular en forma concreta y efectiva a varios de los Ministerios e Institutos Descentralizados para lograr inmediata colaboración económica, técnica y científica en el logro de industrializar las cárceles colombianas, convirtiéndolas en centros de trabajo y estudio donde se erradique definitivamente el ocio, el vicio y la corrupción a cambio del aprovechamiento oportuno de la mano de obra, de la inteligencia y de la capacidad de unas gentes que desafortunadamente perdieron su libertad. Es necesario destacar el hecho social dramático, no sólo de los 39.000 hombres tras las rejas, sino el horroroso cuadro de miles de madres, esposas, hermanas, hijas, ancianos y niños desamparados totalmente y que en un futuro no lejano serían por desgracia, los sucesores de ellos en el presidio. Solución al problema social y humano busca este proyecto de ley.

Cerca de 40.000 compatriotas se encuentran privados de la libertad actualmente, y por desventura en nuestro sistema carcelario se carece de programas adecuados y de medios concretos para readaptar al penado y para brindarle siquiera la oportunidad de ocupación, de logro de ingresos económicos para satisfacer necesidades apremiantes en el sostenimiento de sus hogares, y lo más grave, el desperdicio permanente de una mano de obra ociosa que pudiera servirle al progreso del país.

Asimismo, trajinando por los campos de la justicia y vinculándose directamente a las cárceles y colonias de nuestro país, vemos con dolor cómo miles de esas gentes que se encuentran privadas de la libertad padecen injusticias de distinta índole, muchas veces por falta de medios económicos, por falta de atención o servicio profesional oportuno, por falta de familiares o allegados que en el momento necesario pudieran brindarle su apoyo. Por estas causas y otras más considero un deber ineludible el buscar solución a tan apremiante situación y brindar oportunidad a estas gentes de vincularse nuevamente a las sanas costumbres, al trabajo y al cumplimiento cabal del deber ciudadano para salir siquiera en parte de este estado lamentable de vida de muchos colombianos.

Aparte de los problemas enumerados y de otros tantos conocidos, existe el de esos miles de familiares abandonados por causa de tragedias y de hechos inevitables tan comunes en nuestro medio ambiente, y que dan al traste con la unidad familiar y con el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana. Esas familias integradas por madres, esposas, ancianos, jóvenes y niños sin una protección, sin una cabeza orientadora, marchan a la deriva, acrecentando los problemas sociales de la Patria, y por eso hay que poner interés en estos desventurados, procurando llevar un alivio a quienes se encuentran privados de la libertad, brindándoles la oportunidad de que a base de trabajo y de servicio puedan aminsonar sus condenas, evitar el vicio, producir algo efectivo, y con su contingente colaborar a eliminar el subdesarrollo agobiante de un país como el nuestro.

En espera de la atención que los señores Senadores se dignen prestar a esta modesta iniciativa, confío en que ha de redundar como una ley benéfica para el país.

Honorables Senadores.

Carlos Restrepo Arbeláez.

Bogotá, julio 25 de 1974.

Senado de la República - Secretaría General.

Bogotá, D. E., veintiséis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su Despacho el Proyecto de Ley número doce "por la cual se procura la industrialización de las cárceles colombianas y se dictan medidas sobre régimen carcelario, contemplando rebajas de pena por trabajo y estudio en los penales".

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Primera.

Presentado en la sesión del día 25 de julio de 1974 por el honorable Senador Carlos Restrepo Arbeláez, el expediente consta de un cuaderno con siete folios útiles y escritos.

Amaury Guerrero
Secretario General del honorable Senado

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E., 25 de julio de 1974.

De conformidad con el informe que antecede pase el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera.

Presidente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 13 DE 1974.

por la cual se establece la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1° Las empresas comerciales y de servicios cuyo patrimonio sea de \$ 400.000.00 o más y ocupen más de 10 trabajadores permanentes; las industriales o manufactureras cuyo patrimonio sea de \$ 500.000.00 o más, y ocupen más de 15 trabajadores permanentes; y las agrícolas, ganaderas, forestales y mineras cuyo patrimonio sea de \$ 1.000.000.00 o más, y ocupen más de 12 trabajadores permanentes, tienen obligación de distribuir una parte de sus utilidades entre los trabajadores que les presten sus servicios personales en forma permanente.

Parágrafo. La base para determinar las obligaciones de las empresas mixtas, o sea, aquellas que simultáneamente explotan dos o más de las diferentes clases de negocios a que se refiere el presente artículo, por ejemplo, de comercio o industria, o de agricultura y ganadería, será fijada por el Gobierno en el correspondiente decreto reglamentario de la presente ley.

Artículo 2° Para los efectos de la presente ley se entiende por empresa toda persona natural o jurídica que realice una actividad económica con fines de lucro, para la cual ocupe asalariados y asuma el pago de los correspondientes servicios y prestaciones sociales.

Parágrafo. Igualmente se tendrán como empresas, para estos efectos, los establecimientos u organismos oficiales o semi-oficiales que produzcan utilidades pecuniarias, así como los que funcionen con capital que, en todo o en parte, provenga de entidades o personas extranjeras.

Artículo 3° Para los efectos de la presente ley, entiéndese por trabajador toda persona natural que preste sus servicios personales a la empresa en forma permanente a cambio de una remuneración.

Artículo 4° La participación de utilidades tendrá como base las ganancias líquidas que excedan del 15% sobre el patrimonio neto de la empresa, de conformidad con la correspondiente declaración de renta y patrimonio, después de deducir la suma que haya de reservarse para el pago de impuestos sobre renta y patrimonio de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo. Se entiende por patrimonio de la empresa, para los efectos de la presente ley, el que se establezca en la correspondiente declaración de renta y patrimonio. Sin embargo, cuando existieren reservas diferentes a las matemáticas que corresponden a prestaciones sociales efectivamente causadas o a depreciaciones legalmente aceptadas, y su monto fuere superior a un 50% del capital pagado, solo se tomarán en cuenta para los efectos de la presente ley, en cuantía que no sea superior al referido porcentaje; por lo tanto, en tales casos se tendrá como patrimonio de la empresa el que figure en la declaración de renta y patrimonio, disminuido en la suma de reservas excedentes del 50% del capital pagado.

Artículo 5° El trabajador solo tendrá derecho a participación en las utilidades de la empresa a que presta sus servicios. Por lo tanto, si en la declaración de renta apareciere que las utilidades provienen de distintas fuentes o actividades económicas, o de varias empresas de la misma o distinta índole, el gobierno determinará por separado la utilidad líquida de cada una de las empresas, cuando hubiere necesidad de hacerlo para efectos de la presente ley.

Artículo 6° La participación de utilidades se hará de acuerdo con las siguientes proporciones:

- Sobre las utilidades líquidas excedentes del 15% sobre el patrimonio, sin pasar del 20%, el 10% de dicho excedente;
- Cuando las utilidades líquidas estén entre el 20% y el 25% del patrimonio, el 15% sobre las utilidades excedentes del 15% del patrimonio;
- Cuando las utilidades líquidas estén entre el 25% y el 30% del patrimonio, el 20% sobre las utilidades excedentes del 15% del patrimonio;
- Cuando las utilidades líquidas estén entre el 30% y el 35% del patrimonio, el 25% sobre las utilidades excedentes del 15% del patrimonio;
- Cuando las utilidades líquidas estén entre el 35% y el 40% del patrimonio, el 30% sobre las utilidades excedentes del 15% del patrimonio;
- Cuando las utilidades líquidas estén entre el 40% y el 45% del patrimonio, el 35% sobre las utilidades excedentes del 15% del patrimonio;
- Cuando las utilidades líquidas estén entre el 45% y el 50% del patrimonio, el 40% sobre las utilidades excedentes del 15% del patrimonio;
- Cuando las utilidades líquidas representen el 50% o más del patrimonio, el 45% sobre las utilidades excedentes del 15% del patrimonio;

Artículo 7° Tendrán derecho a participar en las utilidades de la empresa solamente los trabajadores que hayan prestado sus servicios durante la totalidad del año calendario,

y los que, habiendo trabajado por lo menos seis (6) meses del mismo, fueren despedidos injustamente.

Artículo 8° Los socios que presten servicios personales a las empresas en forma permanente, tienen derecho a la participación en las utilidades como si fueran simples trabajadores.

Artículo 9° Para los efectos de la presente ley, considéranse empresas autónomas las filiales, sucursales y agencias que presenten su declaración de renta y patrimonio aparte de la empresa principal.

Artículo 10. Dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la declaración de renta y patrimonio, la empresa dará a conocer a sus trabajadores el proyecto de distribución de utilidades, el que, una vez aprobado por la Asamblea de Socios -cuando ello fuere necesario- dará lugar a la entrega de las utilidades que correspondieren a los trabajadores, en la siguiente forma:

a) Cuando la utilidad que correspondiere al trabajador fuere inferior al 1/24 de su salario anual, se pagará dentro de los 120 días siguientes a la presentación de la correspondiente declaración de renta y patrimonio, así: el 50% en efectivo a cada trabajador, y el 50% restante, también en efectivo al conjunto de los trabajadores de la empresa que para el efecto habrán de constituirse en cooperativas u otras asociaciones comunitarias que, entre sus funciones tendrán la de administrar los valores que reciban de la empresa por concepto de esas participaciones;

b) Cuando la participación que correspondiere al trabajador representare más de 1/24 de su remuneración anual, si se tratare de una sociedad anónima, dicha participación se entregará dentro de los 180 días siguientes a la presentación de la correspondiente declaración de renta y patrimonio, así: 1/3 de dicha participación, en efectivo directamente a cada trabajador; 1/3, también en efectivo, a la cooperativa o asociación comunitaria de trabajadores, y la otra tercera parte, también al trabajador, en acciones de la empresa, tomándolas al valor que para cada acción se haya establecido en el balance general que sirvió de base a la correspondiente declaración de renta y patrimonio;

c) Cuando la participación que correspondiere a los trabajadores fuere superior a un veinticuatroavo de su salario anual y la empresa no es una sociedad anónima, dicha participación se cancelará dentro del período anual inmediatamente siguiente al del ejercicio que la ocasionó, así: El 50% directamente al trabajador en efectivo, y el 50% a la Asociación de los Trabajadores, también en efectivo.

Artículo 11. La cooperativa o asociación comunitaria, al recibir las sumas correspondientes a la participación de las utilidades de conformidad con lo establecido en el artículo precedente, entregará a cada trabajador un comprobante de los valores recibidos de la empresa por concepto de su condición de trabajador, que demostrará su carácter de aportante.

Artículo 12. Para los efectos que se contemplan en los artículos precedentes, los trabajadores de cada una de las empresas comprendidas dentro de las disposiciones de la presente ley, crearán una Cooperativa u otra clase de Asociación Comunitaria de carácter económico, de la cual formarán parte todos los trabajadores que eventualmente pudieren ser coparticipes en las utilidades de la empresa, asociación que como parte de sus activos tendrá los aportes que recibe a nombre de los trabajadores conforme a lo dispuesto en los anteriores artículos.

Parágrafo 1° El trabajador no podrá retirar su aporte de la cooperativa o asociación mientras pertenezca laboralmente a la empresa; salvo en los siguientes casos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 256 del Código Sustantivo del Trabajo:

- Para adquisición, mejora o liberación de casa destinada a su vivienda;
- En caso de calamidad doméstica;

Parágrafo 2° En caso de muerte del trabajador, el depósito que tuviere en su asociación, más los dividendos y utilidades que le correspondieren, será entregado a sus herederos legales; igual conducta se seguirá cuando un trabajador fuere despedido de la empresa sin causa justificada. Pero cuando el despido obedeciere a mala conducta del trabajador, o fuere legalmente justificado por cualquier otra circunstancia, la devolución solo será del 90% de los aportes que el correspondiente trabajador tuviere acumulados, más los dividendos y/o utilidades que le correspondieren, quedando el 10% restante de los aportes a beneficio de los demás asociados.

Parágrafo 3° El aporte representado en acciones solo puede ser vendido por el correspondiente trabajador en las circunstancias y condiciones establecidas en los párrafos precedentes. Pero la venta de esas acciones debe hacerse preferentemente a la asociación comunitaria de que trata el presente artículo; en segundo término, a la empresa misma, y solo en caso de que ninguna de esas dos entidades quisiera o pudiese comprarlas, el trabajador podrá venderlas libremente.

Artículo 13. La distribución de la participación en las utilidades que corresponden a los trabajadores, se hará en proporción directa a la remuneración básica que cada trabajador recibe por su trabajo en la empresa; es decir, sin tener en cuenta horas extras ni cualquier otra clase de sobre-remuneración.

Parágrafo. Cuando en el curso del ejercicio hubiere variaciones en la remuneración básica, para los efectos de lo que se dispone en el presente artículo se tomará como base el correspondiente promedio.

Artículo 14. Las cooperativas o asociaciones comunitarias a que se refiere el artículo 12 de la presente ley, administrarán los fondos provenientes de las utilidades que corresponden a los trabajadores en la forma que mejor favorezca tanto a sus asociados como a la empresa respectiva, procurando, a la vez, estimular el desarrollo empresarial del país. En tal virtud, invertirán las sumas a su cuidado preferentemente en unidades de fondos de inversión y en acciones de la empresa a que presten sus servicios.

Parágrafo. Cuando la empresa lo solicitare expresamente, las cooperativas o asociaciones deberán destinar hasta un 75% del monto acumulado de las sumas que reciban por concepto de utilidades que correspondan a los trabajadores,

para adquisición de acciones de la empresa o para darlas a ésta en calidad de préstamo con interés.

Artículo 15. En las empresas cuya actividad se hubiere iniciado o terminado durante el ejercicio, la participación inicial o final comprenderá, respectivamente, las utilidades hasta la fecha del primer balance o hasta la fecha de liquidación de la empresa.

Artículo 16. Si revisada la liquidación correspondiente a la participación de utilidades apareciere que debe pagar la empresa una suma mayor de la que figura en la liquidación inicial, ésta procederá a certificar el pago adicional en la misma forma y condiciones que se fijan en los anteriores artículos.

Cuando en virtud de la revisión se determinare un menor valor de la participación, podrá la empresa hacer los correspondientes descuentos al hacer el reparto en el próximo período financiero; o, en el caso de cancelación del contrato de trabajo, de lo que por cualquier concepto debiere pagarle al trabajador.

Artículo 17. Las acciones que el trabajador recibiere como participación en las utilidades de la empresa, le dan todos los derechos que corresponden a los accionistas, a excepción del de negociar libremente sus acciones, cosa que solo podrá hacer de conformidad con lo que se establece en el Parágrafo 3º del artículo 12 de la presente Ley.

Artículo 18. El trabajador-accionista puede como tal, tener acceso a los libros de contabilidad de la empresa y participar en las asambleas de socios. Pero si tuviere cualquier duda en relación con los aspectos contables o financieros de la empresa, podrá solicitar al gobierno que investigue y aclare los puntos en duda, procedimiento que también podrán adoptar los trabajadores de empresas distintas de las anónimas cuando lo consideren conveniente.

Artículo 19. Las sumas o valores que el trabajador recibiere por concepto de participación en las utilidades de la empresa, no se computarán como remuneración para efectos de liquidación de prima de servicios, vacaciones, cesantías y demás prestaciones sociales.

Artículo 20. Facúltase al Presidente de la República por el término de un (1) año para que en el Decreto Reglamentario de la presente Ley establezca las sanciones a que hubiere lugar por violación de sus disposiciones; para señalar las normas que definan el carácter de trabajador permanente; para crear los cargos que fueren necesarios con el fin de garantizar el fiel cumplimiento de las normas sobre la materia; para reglamentar las asociaciones comunitarias de los trabajadores de cada empresa, para los fines que se determinan en la presente ley; para fijar límites a las remuneraciones de los directivos y altos funcionarios de las empresas; para establecer la cuantía del patrimonio en el caso de empresas extranjeras y de entidades oficiales o semioficiales que estuvieren comprendidas dentro de las disposiciones de la presente ley; y, en general para dictar las medidas a que hubiere lugar con el fin de obtener el correcto cumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 21. La presente ley regirá desde el 1º de enero del año inmediatamente siguiente a su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a la consideración del honorable Senado de la República por el suscrito Senador,

Carlos Restrepo Arbeláez

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Nuevamente me permito someter a vuestra consideración el proyecto de ley "por la cual se establece la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas".

Presentado en las tres legislaturas ordinarias inmediatamente anteriores, en ninguna de ellas alcanzó a ser votado en la Comisión que abocó su estudio. En 1971 la Comisión Séptima Constitucional inició su discusión con base en erudita ponencia del honorable Senador Carlos H. Tofiño, en la cual manifiesta categóricamente que "la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas es un derecho natural" y que "en mora estamos de que se legisle honrada, honesta y sinceramente en este campo", lo cual considera que "es la necesidad más imperiosa en el campo legislativo".

Repartido el proyecto nuevamente a la Comisión Séptima en 1972, fue designado ponente el honorable Senador Alvaro González Santana, quien, como resultado de intenso y concienzudo estudio, presentó una ponencia extraordinariamente valiosa, tanto por las muy inteligentes consideraciones que hace como por el profundo conocimiento que demuestra sobre el tema y por las modificaciones que propone para complementar y mejorar el proyecto original. Lo mismo que el Senador Tofiño, el Senador González Santana se manifiesta de acuerdo con la esencia de la iniciativa, que califica como "valioso aporte a la causa de la justicia social" ya que "es de plena evidencia la conveniencia y la justicia de la participación de los trabajadores en las utilidades generadas por los bienes y los servicios fruto de su propio trabajo".

No habiéndose alcanzado a votar el proyecto -como ya lo manifesté- el texto del que en esta ocasión presento lleva incluidas algunas de las sugerencias formuladas por los ya referidos Senadores, previa autorización de los mismos. En efecto, en el artículo 1º he acogido la opinión contenida en la ponencia del honorable Senador Tofiño, en lo referente a la cuantía patrimonial que se toma de base para las diferentes clases de empresas. Y atendiendo la opinión del honorable Senador González Santana, en el mismo artículo 1º, se han agrupado las distintas actividades de las empresas según el sector económico en que operan. De igual manera, he adoptado algunas de las modificaciones o adiciones que sugiere para los artículos 2º y 7º, así como la muy importante que propone en relación con las facultades que se otorgan al Ejecutivo. Y en el artículo 14 espero haber sabido interpretar la opinión del ilustre colega en lo referente a la inversión de los dineros por parte de las asociaciones que han de recibir las utilidades que corresponden a los trabajadores.

He considerado de justicia hacer las aclaraciones anteriores, a la vez que expresar mi gratitud por la colaboración

que para el proyecto representan los estudios y conceptos de los dos distinguidos Senadores mencionados.

Con mayores razones que antes, debo hoy manifestar que en un informe y sincero convencimiento de su importancia y de la necesidad urgente de legislar sobre la materia, o, por lo menos, de adoptar posiciones en relación con un aspecto social que tanto tiene que ver con el incremento de la productividad nacional, con el mejoramiento del nivel de vida de las clases trabajadoras, y con el entendimiento, cordialidad y cooperación de que deben caracterizar las relaciones entre el capital y el trabajo.

El proyecto busca satisfacer un viejo y justo anhelo de las gentes desposeídas de bienes de fortuna, que ponen su capacidad y su esfuerzo al servicio de otras personas o entidades a cambio de una remuneración por su trabajo. Esas gentes son factor decisivo en el éxito de las actividades económicas de las empresas, muchas de las cuales alcanzan en poco tiempo una prosperidad extraordinaria, mientras las personas que con su trabajo la hacen posible lo más que logran, en el mejor de los casos, es un aumento en la remuneración que alivie un poco sus condiciones de vida personal y familiar; con el correr de los años, si su eficiencia y su lealtad lo han hecho acreedor a la estabilidad en su empleo, podrá el trabajador conseguir -en ocasiones- casa propia y hasta vehículo, e inclusive, puede alcanzar a edad avanzada una jubilación que le garantice la atención de sus más elementales necesidades económicas. Pero muy rara vez adquirirá un capital que le permita independizarse; la educación de los hijos le acarreará graves problemas pecuniarios; cualquier desafortunada circunstancia fortuita desequilibrará su presupuesto, rígida y angustiosamente ajustado a la remuneración fija que recibe; todo lo cual necesariamente incidirá sobre su carácter, sobre sus reacciones atínicas y sobre su misma capacidad laboral, ya que permanentemente el fantasma de la necesidad y de la incertidumbre pesará sobre su cabeza como amenazadora espada de Dámocles. Circunstancias que se agudizan peligrosamente en épocas como la actual, cuando la creciente carestía de la vida reduce a límites dramáticos la capacidad de subsistencia de quienes solo cuentan con una remuneración fija, cada día más insuficiente para atender a los gastos más indispensables.

En tales circunstancias, no es exagerado afirmar que vivimos bajo un sistema orientado a hacer más ricos a los ricos, sin que el proletariado vislumbre condiciones que le permitan mirar el porvenir con fundado optimismo. Y ello es bajo todo punto de vista inaceptable en una época en que el mundo se revela contra la explotación del hombre por el hombre; en que los partidos políticos -a tono con el momento espiritual contemporáneo- han incorporado en sus programas proyectos de reivindicación social cada vez más avanzados; en que los Papas se han pronunciado categóricamente en pro de una más justa distribución de la riqueza y de una más equitativa participación en los beneficios que se derivan de las actividades económicas; y en que los gobiernos, conscientes de la absoluta necesidad de atender las urgencias de los desposeídos -que constituyen las grandes mayorías- enfocan su preocupación hacia la búsqueda de soluciones adecuadas; y cuando cada día es más exacto el conocimiento que los hombres tienen de sus derechos como miembros de un conglomerado en donde a cada instante se derrumba un privilegio y se abate un obstáculo en camino hacia una sociedad más justa y más igualitaria.

Mucho podría decirse sobre la necesidad de propiciar todo lo que, como este proyecto de ley, tienda a buscar una más equitativa distribución de los ingresos y más amplias oportunidades de mejoramiento para todas las gentes que aportan su inteligencia y su capacidad a las actividades de desarrollo y creación de la riqueza.

Pero es tan evidente la conveniencia de esta iniciativa y tanto lo que en teoría se ha expuesto sobre el tema, que juzgo innecesario recalcar sobre ello.

Bástame mencionar la poderosa atracción que el asunto tiene sobre la juventud estudiosa -en la que Colombia apoya sus mejores esperanzas- traducida en las numerosas tesis de grado en que se enfoca el tema de la participación de los trabajadores en los beneficios empresariales, como sucede con el doctor Ernesto Pajra Escobar, quien en su tesis para optar el título de doctor en Filosofía en la Universidad Javeriana estudia muy eruditamente este asunto a la luz de la doctrina social católica y del pensamiento pontificio.

Y como ocurre con el doctor Luis Alberto Dalloz B., en su tesis para doctorarse en Ciencias Económicas de la Universidad de Bogotá "Jorge Tadeo Lozano", donde propugna vigorosamente por la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, como esencial factor para el cambio social y teniendo en cuenta que "la empresa no es solo una organización con fines económicos, sino una organización social y humana", en donde los trabajadores deben encontrar "la realidad de sus aspiraciones y esperanzas".

Y como síntesis de ese noble sentimiento que en materia social alienta en la juventud progresista de Colombia, que quiere viva y ardorosamente el cambio, creo que nada más expresivo que estas frases del Ingeniero Jaime Silva Bautista trae en el prefacio de su tesis para obtener el título de Magister Scientiarum en Ingeniería Industrial en la Universidad de los Andes. "Creo en el cambio... Me considero miembro de una sociedad, la Latinoamericana, que ha luchado y ha sufrido demasiado como para encontrarse en la triste situación que hoy injustamente tiene que soportar...".

Por otra parte, esta iniciativa tiene abundantes y positivos antecedentes en numerosos países, y es digno de anotarse el hecho de que, en la mayoría de las veces, la participación de los trabajadores en las utilidades ha obedecido a voluntaria decisión de los empresarios, como ocurre en los Estados Unidos de América, en donde, además resulta clara la influencia que este sistema ha tenido tanto en el asombroso auge económico e industrial de la gran Nación del Norte, como en el alto nivel de vida de sus habitantes.

En nuestro país existe como antecedente importante el Decreto número 2474 de 19 de julio de 1948, dictado en uso del artículo 121 de la Constitución Nacional por el doctor Mariano Ospina Pérez y su Ministro de Trabajo, el doctor Evaristo Sourdiz, (Decreto cuya estructura formal me ha

servido en parte para la elaboración del presente proyecto de ley), y más tarde el proyecto de ley número 56 de 1962, presentado por los honorables Senadores Cástor Jaramillo Arrubla, Evaristo Sourdiz, Bertha Hernández de Ospina, Fernando Uribe Laverde y otros más, si bien éste se limitaba, en su esencia, a disponer que las Sociedades Anónimas con capital de un millón de pesos en adelante debían "emitir acciones de trabajo hasta por el valor total de sus reservas para cesantías y repartirlas a sus trabajadores como pago parcial de dicha prestación social".

Este proyecto, tal vez por la misma timidez de sus alcances, no tuvo acogida en el honorable Senado.

Y en cuanto al mencionado Decreto número 2474 fue derogado dos años más tarde, entre otras cosas, porque la parte de las utilidades distribuibles resultó ser insignificante y además por demasiado complicado en su aplicación en virtud del complejo sistema que establecía para la determinación de las cuotas individuales. Pero de todas maneras, una y otra iniciativa constituyen noble antecedente de preocupación por mejorar en alguna forma las condiciones de los asalariados colombianos.

Como antes lo he manifestado, las conveniencias de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, son realmente obvias. No solamente porque, al eliminarse en gran proporción las causas de los conflictos obrero-patronales como efecto de la mutua conveniencia de una mayor y más efectiva colaboración entre los dos factores que conforman la empresa, Capital y Trabajo, se elimina igualmente, una de las causas de la lucha de clases, que es esencialmente económica, sino porque ello influirá poderosamente en el incremento de la productividad -paralela a la cual marcha el progreso económico de los países- a la vez que disminuirá los costos de producción en forma muy notable.

Y no se puede desestimar la circunstancia de que, como resultado de la armonización de las relaciones entre capital y trabajo será mayor el número de quienes se sientan estimulados a invertir su dinero en actividades empresariales, creándose así nuevas fuentes de trabajo y empleo, y realizándose, además, la función social que corresponde al capital como medio impulsor de la actividad creadora.

Con la extraordinaria autoridad que sobre los aspectos económicos posee el doctor Carlos Lleras Restrepo, al clausurar hace algunos años un seminario de Alta Gerencia en Medellín, afirmaba que: "El problema social de Colombia no es de empleo, es de miseria, de insuficiencia de ingresos". Y agregaba: "La mayoría tiene un ingreso absolutamente insignificante, que no le alcanza para satisfacer sus necesidades. Sobre el tema se podría también tomar como base una manifestación del doctor Jorge Mario Eatsman, cuando desempeñaba el Ministerio del Trabajo, para afirmar que más importante que tener gente trabajando es tener gente ganando. Y de todos son conocidos los importantes planteamientos del doctor Alfonso López Michelsen, alrededor de sus tesis de ingresos y salarios.

No caben, dentro del limitado espacio de una sucinta exposición de motivos, todas las consideraciones que podrían hacerse en apoyo de la iniciativa contenida en el presente proyecto de ley; y tampoco son ellas necesarias tratándose de un tema que ha sido ampliamente expuesto y discutido desde hace varios años. En el curso del debate que tendrá lugar en la Comisión correspondiente espero poder intervenir para explicar las razones que me guiaron al determinar algunos aspectos dentro del tema general, y para suministrar material informativo que podrá complementar vuestro criterio sobre el importante asunto que someto a vuestra consideración.

Honorables Senadores,

Carlos Restrepo Arbeláez

Senado de la República - Secretaría General

Bogotá, D. E., veintiséis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su Despacho el proyecto de ley número 13 "por la cual se establece la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas".

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Séptima.

Presentado en la sesión del día 25 de julio de 1974 por el honorable Senador Carlos Restrepo Arbeláez.

El expediente consta de un cuaderno con 20 folios útiles y escritos.

Amaury Guerrero

Secretario General del H. Senado.

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E.,

De conformidad con el informe que antecede pase el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima.

Presidencia.

PROYECTO DE LEY NUMERO 14 DE 1974

por la cual se reglamenta el juicio de tenencia, lanzamiento del arrendatario, del Título XXXVII de la Ley 105 de 1931.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Los juicios de tenencia o de lanzamiento de arrendatario cuando sean causados por mora en el pago del correspondiente canon, no podrán ser instaurados mientras el inquilino no sea requerido judicialmente para que cancele el valor de los arrendamientos pendientes dentro de los términos del artículo 2035 del Código Penal.

Artículo 2º Si en el curso del juicio que se instaure por el no pago de mensualidades o mensualidades vencidas el arrendatario pagare el precio debido, antes de pronunciarse la sentencia, el juicio se archivará.

Artículo 3º Esta ley regirá a partir de su sanción.

Presentado a la consideración del honorable Senado de la República por el Senador,

Carlos Restrepo Arbeláez.

Bogotá, julio 25 de 1974.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Al someter a vuestra consideración el proyecto de ley que antecede, lo hacemos con la misma preocupación que a vosotros os embarga por la suerte de las familias sin techo propio, sometidas, por imperio de las necesidades primarias, a las precarias condiciones en que se ven colocadas al celebrar, con los propietarios, los contratos de arrendamiento. Al respecto recordemos lo que dice el doctor Benjamín Jaramillo Zuleta en su libro "La Defensa del Inquilino": "El primer punto que plantea al agudo problema de la vivienda consiste en la defensa del techo, bajo el cual viven actualmente las grandes masas urbanas, por el sistema de alquiler o contrato de arrendamiento. Por lo tanto, toda política de vivienda debe hacerse frente, en primer término, a la cuestión de alojamiento actual, para garantizar su estabilidad y bajo precio; del mismo modo que toda política de producción debe, en primer lugar, extraer la mayor suma de bienes del equipo existente, al más bajo costo. La cuestión de la vivienda de alquiler se reduce a dos proposiciones: que sea estable y que sea barata. La estabilidad se traduce en normas jurídicas que regulen el contrato de arrendamiento de los inmuebles urbanos; y el bajo precio, que siempre hace relación a la capacidad de ingresos y egresos del arrendatario, en colocar a éste en condiciones de verdadera libertad contractual con el arrendador, de suerte que la convención de tenencia son el acuerdo de voluntades y no la imposición unilateral del arrendador, quien en las condiciones deficitarias actuales es la parte más fuerte y, por lo tanto, leonina".

Para vosotros, y especialmente para los abogados legisladores, no es ningún secreto que frente al régimen legal actual, la mayoría de los juicios de lanzamiento que cursan en los Juzgados del país tiene como causa la falta de pago oportuno de los correspondientes cánones de arrendamiento.

Los propietarios, arrendadores, al menor atraso en el pago de las mensualidades por los inquilinos, de inmediato promueven el correspondiente juicio sin que el arrendatario, por tal motivo, tenga ninguna defensa posible por las tremendas omisiones en la legislación vigente que precisamente trata de llenar el proyecto que antecede.

Y no es, ciertamente, la defensa del canon debido lo que motiva al arrendador la proposición del juicio sino aprovechar tal coyuntura para obtener la desocupación del inmueble y alquilarlo inmediatamente a un mayor precio, circunstancia esta que, no se oculta, viene a encarecer más y más el costo de la vida de quienes no han alcanzado la fortuna de adquirir vivienda propia. Las incidencias económicas y sociales que esto acarrea en las familias de nuestra clase obrera y media tiende a solventarlas, en parte, el proyecto en cuestión.

Porque no es justo ni humano que si alguien, por cualquier precaria situación económica de algunos días que luego soluciona, es demandado y durante el juicio puede pagar lo debido, empero sea lanzado de la vivienda viéndose precisado a alquilar una nueva habitación a un costo mayor y en lugares menos adecuados porque la falta de viviendas y el aumento de los alquileres es progresivo; o, lo que es más inaudito, verse obligado, por el propietario, a pagar un canon mayor y por la misma habitación, por causa de la simple mora en el pago que puede realizar durante el juicio, pero que, repetimos, es insoluble dentro de la actual legislación.

De los honorables Senadores, atentamente,

Carlos Restrepo Arbeláez.

Bogotá, julio 25 de 1974.

Senado de la República - Secretaría General.

Bogotá, D. E., veintiséis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su Despacho el Proyecto de Ley número 14 "por la cual se reglamenta el juicio de tenencia, lanzamiento del arrendatario del Título XXXVII de la Ley 105 de 1931".

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Primera.

Presentado en la sesión del día 25 de julio de 1974 por el honorable Senador Carlos Restrepo Arbeláez, el expediente consta de un cuaderno con 4 folios útiles y escritos.

Amaury Guerrero
Secretario General del Senado

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E., 25 de julio de 1974.

De conformidad con el informe que antecede pase el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera.

Presidente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 15 DE 1974

por la cual se establecen normas sobre el derecho de la mujer.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La totalidad de las leyes del país se aplicarán en igualdad de condiciones al hombre y la mujer, exceptuando el período que la ley establece para la maternidad.

Artículo 2º Esta ley regirá a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a la consideración del honorable Senado de la República por la honorable Senadora,

Bertha Hernández de Ospina.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

El proyecto de ley que hoy someto a vuestra consideración, busca una equitativa aplicación a las leyes que hasta la fecha se hayan dictado, y que favorecerán por igual al hombre y la mujer, como ciudadanos colombianos.

Por lo tanto, solicito a los honorables Senadores, impartirle su aprobación.

Honorables Senadores.

Bertha Hernández de Ospina.

Senado de la República - Secretaría General.

Bogotá, D. E., veintiséis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su Despacho el Proyecto de Ley número 15, "por la cual se establece normas sobre derechos de la mujer".

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Primera.

Presentado en la sesión del día 25 de julio de 1974 por la honorable Senadora Bertha Hernández de Ospina, el expediente consta de un cuaderno con 3 folios útiles y escritos.

Amaury Guerrero
Secretario General del honorable Senado

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E.,

De conformidad con el informe que antecede pase el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera.

Presidente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 16 DE 1974

por la cual se modifican algunas normas del Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 199 del Código de Procedimiento Penal quedará así:

"Artículo 199. Providencias consultables. Son consultables, cuando contra ellas no se hubiere interpuesto el recurso de apelación dentro del término legal, las siguientes providencias:

1º La sentencia, el sobreseimiento definitivo, el segundo sobreseimiento temporal y la providencia del artículo 163 de este Código, cuando el delito porque se procede tuviere señalada una sanción privativa de la libertad personal cuyo máximo exceda de cinco años.

2º El auto por medio del cual se declara contraevidente el veredicto.

3º La providencia por medio de la cual se otorga la libertad condicional, cuando la pena impuesta sea mayor de cinco años".

Artículo 2º Indagación preliminar. Para decidir si se dicta auto cabeza de proceso o auto inhibitorio, en caso de duda sobre la procedencia de la apertura de la investigación, el funcionario instructor podrá ordenar que se practiquen a la mayor brevedad las diligencias que considere indispensables para dicho fin.

Artículo 3º El artículo 473 del Código de Procedimiento Penal quedará así:

"Artículo 473. Archivo del Proceso. Si vencidos los términos a que se refiere el artículo 317 no se hubiere ordenado indagatoria de ninguna persona, por falta de mérito para ello, y no se echare de menos ninguna prueba conducente para descubrir a los autores o partícipes del delito, se archivará el expediente, mediante auto brevemente motivado, sin perjuicio de que si con posterioridad resultare prueba suficiente para vincular a alguien como procesado, se continúe la investigación mientras la acción penal no se haya extinguido.

Esta norma se aplicará a los sumarios que actualmente se encuentren en la situación contemplada en el inciso anterior".

Artículo 4º El artículo 474 del Código de Procedimiento Penal quedará así:

"Artículo 474. Reiniciación de términos para la instrucción y calificación. Si después de proferida la resolución de archivo a que se refiere el artículo anterior surgiera la calidad de procesado, desde este momento empezarán a correr los términos establecidos para la instrucción del sumario y la calificación del mismo.

Artículo 5º Autores y partícipes desconocidos. Si al dictarse el auto a que se refiere el artículo 163, o sobreseimiento definitivo, o auto de proceder, o sentencia, hubiere serios motivos para presumir que existan autores o partícipes del delito desconocidos hasta entonces, se ordenará sacar copia de lo actuado para continuar la investigación respecto de ellos, y en tal caso empezarán a correr, a partir del recibo de las copias por el instructor, los términos establecidos en los artículos 317, 472 y 473, para los fines allí previstos.

Reformatio in Pejus.

Artículo 6º El recurso de apelación le otorga competencia al juez o tribunal de segunda instancia para decidir sin ninguna limitación sobre el proceso materia del recurso.

Artículo 7º Sustentación del recurso de apelación. El recurso de apelación debe ser sustentado, al momento de imponerlo o dentro de los términos previstos en el artículo 566 del Código de Procedimiento Penal. Si el recurso no se sustenta oportunamente, se declarará desierto por el juez de segunda instancia.

Artículo 8º El artículo 570 del Código de Procedimiento Penal quedará así:

"Artículo 570. Titulares del recurso de casación. El recurso de casación podrá ser interpuesto por el agente del Ministerio Público, por la parte civil, por el procesado o por su defensor. Cuando lo interponga el procesado, deberá sustentarlo por medio de abogado inscrito".

Artículo 9º Titulares del recurso de revisión. El recurso de revisión podrá ser interpuesto en cualquier tiempo por el agente del Ministerio Público o por el condenado. Cuando éste haya fallecido, por su cónyuge, ascendiente, descendiente o hermano. Deberá proponerse y sustentarse por medio de abogado inscrito.

Artículo 10. El artículo 77 del Decreto 196 de 1971 quedará así:

"Artículo 77. Las pruebas serán practicadas por el magistrado sustanciador, quien para tal objeto podrá comisionar a un juez de instrucción criminal, del circuito o superior".

Artículo 11. El artículo 8º de la Ley 17 de 1973 quedará así:

"Artículo 8º El conocimiento de los delitos precedentes corresponde en primera instancia a los jueces penales y promiscuos del circuito, salvo la modalidad descrita en el inciso 2º del artículo segundo, cuya competencia en primera instancia se adscribe a los jueces penales y promiscuos municipales.

Para su investigación se utilizará preferencialmente personal especializado de policía judicial y jueces de instrucción criminal, radicados o ambulantes".

Artículo 12 Deróganse los artículos 482, inciso 2º y 740 del Código de Procedimiento Penal y todas las disposiciones contrarias a la presente ley.

Artículo 13. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Presentada a la consideración del honorable Senado de la República por el suscrito Ministro de Justicia,

Jaime Castro.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto de ley pretende sustancialmente acelerar la administración de justicia mediante la eliminación de procedimientos inoficiosos y descongestionar los despachos judiciales de segunda instancia, hoy excesivamente recargados en razón del volumen de procesos que por consulta o apelación reciben; introduce, además, otras modificaciones al Código de Procedimiento Penal para agilizar el trámite de los sumarios.

He aquí la explicación de cada una de las reformas propuestas:

El artículo 1º introduce una modificación al artículo 199, sobre "Providencias Consultables", en el sentido de limitar ese grado de jurisdicción reservándolo para providencias trascendentales en procesos por delitos graves, entendiendo por tales los que tengan señalada una sanción privativa de la libertad cuyo máximo exceda de cinco años.

Para los fines de la consulta, se estima conveniente dar un mismo tratamiento a la sentencia, al sobreseimiento definitivo, al segundo sobreseimiento temporal y al auto que se dicta con base en el artículo 163 del Código de Procedimiento Penal, providencias que ponen fin al proceso, con idénticas consecuencias, salvo el caso del sobreseimiento temporal; por ello se fusionan en el ordinal 1º del artículo propuesto los numerales 1, 2 y 3 del artículo 199 del estatuto procesal penal vigente.

Se considera innecesaria la consulta del auto por el cual el juez o tribunal resuelva solicitar la extradición (num. 6 del artículo 199), pues es al Gobierno Nacional a quien concierne decidir si acoge o no la petición del juez para demandar de un Gobierno extranjero esa medida. Por ello se elimina en el proyecto.

Igualmente se estima innecesaria, y por ello se suprime en la disposición proyectada, la consulta de "la providencia en la cual se concede el perdón judicial" (num. 7 del artículo 199), porque tal medida se toma dentro del cuerpo mismo de la sentencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 671 del Código de Procedimiento Penal, y siendo ello así debe regirse por la norma general contemplada en el ordinal 1º del artículo que se propone.

El numeral 8º del vigente artículo 199 del Código de Procedimiento Penal, cuya enmienda se sugiere, encierra una impropiedad, pues no existe motivo para consultar la "orden de archivo" del expediente a que se refiere el artículo 495, ya que dicho archivo es consecuencia obligada del segundo sobreseimiento temporal, una vez que éste se halle en firme. Por tal causa debe suprimirse.

Las razones fundamentales para la reducción de la consulta en los asuntos penales pueden compendiarse así:

a) El proceso penal es un proceso de partes, en el que el interés social en la represión del delito está representado por el Ministerio Público (parte pública), magisterio que actualmente está organizado a todos los niveles de la jerarquía jurisdiccional y que puede hacer valer el recurso de apelación contra las providencias judiciales que reputa contrarias a la ley, en guarda del interés público de la acción penal. Y en cuanto concierne a los intereses del procesado y de la parte civil, la ley les da igualmente medios para provocar directamente o a través de sus representantes, la intervención del superior cuando no se conformen con las decisiones del juzgador de primer grado. En tales condiciones, resulta excesiva, por no decir innecesaria, la consulta, tal como hoy está consagrada, que debe reducirse a los casos de mayor entidad, en los que se justifique la segunda instancia, por aquella vía, si ninguna de las partes recurre en apelación;

b) Con la reforma que se postula se disminuiría notablemente el volumen de negocios de la Sala de Casación Penal de la Corte, de las Salas Penales de los Tribunales y de los Jueces Penales de Circuito, dependencias que, según las estadísticas, tienen excesivo recargo de trabajo, pues conocen de muchísimos asuntos por la vía de la consulta.

El artículo 2º tiende a la consagración legislativa de una práctica que la Corte y los Tribunales Superiores han considerado útil para la correcta aplicación de los artículos 318, 319 y 320 del Código de Procedimiento Penal, en situaciones en que no aparezca claro si el juez instructor debe abrir sumario o abstenerse de hacerlo.

El artículo 3º proyecta una enmienda al artículo 473 del Código de Procedimiento Penal, en el sentido de que si vencido el término de instrucción del sumario señalado en el artículo 317 no existe mérito para indagar a ninguna persona, por ignorarse quién o quiénes pudieron ser los autores del delito—situación en la que se encuentran infinidad de expedientes en los despachos judiciales, entorpeciendo sus labores—, se pueda archivar el expediente, sin perjuicio de que en cualquier momento se prosiga la investigación, si surge prueba que señale a alguien como presunto responsable.

La norma que se propone, complementada con la del artículo 4º del proyecto, simplifica las exigencias que para el archivo del expediente contempla la disposición vigente, cuya reforma se busca; su aprobación por el Congreso descongestionaría notablemente las Oficinas Judiciales, sin menoscabo para la administración de justicia, dadas las previsiones que en aquella se contienen.

El artículo 5º del proyecto llena un vacío del actual estatuto procedimental, y complementa y precisa mejor el inciso 2º del artículo 482. Su contenido y alcances son suficientemente claros.

El artículo 6º propugna la implantación en el proceso penal, dada la naturaleza pública del objeto mismo, de la reforma in pejus, con el fin de que el superior que conoce de un asunto por apelación tenga la plenitud de la competencia para resolverlo, en la forma que juzgue más conforme con el derecho y la equidad. El objetivo del proceso judicial, particularmente del penal, es la cumplida realización de la justicia, que debe primar sobre los intereses de las partes; para propiciar esa finalidad y la correcta aplicación de la ley, no debe tener el superior, que conoce de una providencia por apelación, restricción en sus poderes decisorios.

El artículo 7º establece la obligación de sustentar el recurso de apelación; es esta una medida necesaria para evitar el frecuente abuso de quienes con la sola manifestación de que apelan, imponen al funcionario de segunda instancia la obligación de revisar el proceso de indagar los fundamentos del recurso.

El artículo 8º persigue adicionar el artículo 570 del Código de Procedimiento Penal, acogiendo doctrina tradicional de la Corte Suprema de Justicia según la cual cuando el procesado interponga directamente recurso extraordinario de casación, "deberá sustentarlo por medio de abogado inscrito", por tratarse de un recurso regurosamente técnico y exigente en su formulación.

El artículo 9º tiende a llenar una laguna del actual Código de Procedimiento Penal, que guarda silencio respecto a los titulares del recurso extraordinario de revisión, al tiempo para interponerlo a la manera de ejercitarlo. Es de suma conveniencia colmar esos vacíos, y ese es el motivo de la disposición que se propone.

El artículo 10 pretende una modificación al artículo 77 del Decreto 196 de 1971, en el sentido de que los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito a quienes corresponde sustanciar procesos contra abogados, por faltas a la ética y a sus deberes profesionales, puedan comisionar para la práctica de pruebas a jueces de instrucción criminal, superiores o del circuito, pues no se advierte la razón para que tengan que practicar directamente todas las pruebas en dichos asuntos, más si se tiene en cuenta el recargo de trabajo en los Tribunales y la importancia de los negocios de que conocen.

El artículo 11 persigue modificar la competencia fijada en el artículo 8º de la Ley 17 de 1973, para conocer de los delitos relacionados con drogas o sustancias que produzcan dependencia física o síquica, en el sentido de adscribir la competencia, en primera instancia, a los jueces penales y promiscuos municipales, en vez de los de circuito, cuando la cantidad de droga o sustancia que el sujeto lleve consigo corresponda a una dosis personal. Resulta inconveniente que en esos casos de infracciones menores tenga que actuar, en segunda instancia, los Tribunales Superiores. La enmienda que se propone ha sido recomendada insistentemente por aquellas corporaciones, con razones atendibles.

El artículo 12 deroga las disposiciones contrarias, y el 13 precisa la fecha de iniciación de la vigencia de la ley.

Importa anotar que el presente proyecto de ley fue consultado con la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que lo halló muy conveniente para mejorar el Código de Procedimiento Penal, mientras se acomete una reforma a fondo del mismo.

Honorables Senadores,

Jaime Castro
Ministro de Justicia.

Senado de la República --Secretaría General

Bogotá, D. E., veintiséis (26) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974).

Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su Despacho el Proyecto de Ley número 16 "por la cual se modifican algunas normas del Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones". La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Primera.

Presentado en la sesión del día 25 de julio de 1974 por el honorable Senador Jaime Castro, Ministro de Justicia, el expediente consta de un cuaderno con 19 folios útiles y escritos.

Secretario General del honorable Senado.
Amaury Guerrero

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E., 25 de julio de 1974.

De conformidad con el informe que antecede pase el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera.

Presidente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 1974

por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Trabajo, reformar y actualizar las disposiciones legales sobre el Código Sustantivo del Trabajo y Procedimiento Laboral, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias, hasta el 1º de noviembre de 1975 para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Trabajo, reformar y actualizar las disposiciones legales del Código Sustantivo del Trabajo y de Procedimiento Laboral, mediante la expedición de nuevos Códigos, haciendo las modificaciones y adiciones que se consideren necesarias.

Artículo 2º Para los fines previstos en la presente ley, y como asesora del Gobierno, con poder decisorio en estas materias, créase una comisión integrada por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social o un representante suyo, el Director del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), el Gerente de la Caja Nacional de Previsión Social, dos Magistrados de la Honorable Corte Suprema de Justicia de la Sala Laboral, dos representantes de cada una de las Centrales Obreras, CTC y UTC, dos Senadores y dos Representantes que forman parte de las respectivas comisiones Séptima de las Cámaras, designados por los Presidentes de esas Comisiones, un representante del Círculo de Periodistas de Bogotá, un representante de la Asociación de Industriales, ANDI, un representante de la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO, un representante de la Federación Agraria Nacional, FANAL, un representante de FESTRACOL, un representante de la Unión de Cooperativas Nacionales, UCONAL, un representante de la Federación Nacional de Cooperativas de Trabajadores de Colombia y un representante de la Asociación Colombiana de Periodistas.

Artículo 3º Los Códigos de que trata el artículo primero de la presente ley y que se expidan en cumplimiento de estas facultades no podrán, en ningún caso, consagrar normas que desmejoren las conquistas sociales ni los derechos adquiridos por los trabajadores, ya sea por disposición legal o por convención o pacto colectivo de trabajo.

Artículo 4º El Presidente de la República dará cuenta al Congreso Nacional en el mes de diciembre de las sesiones ordinarias de 1975 del cumplimiento que haya dado a la presente ley, acompañando la lista de los decretos que hubiere dictado en su desarrollo.

Artículo 5º El Gobierno Nacional queda autorizado para hacer los traslados, abrir los créditos y hacer los contracréditos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 6º Esta ley regirá desde su sanción.

Presentado a la consideración del H. Senado de la República por el suscrito Senador,

Alfonso Angarita B.

Bogotá, D. E., julio 20 de 1974.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Al proyecto de ley "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Trabajo, reformar y actualizar las disposiciones legales sobre el Código Sustantivo del Trabajo y Procedimiento Laboral, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional".

Honorables Senadores:

El proyecto de ley que me permito someter a la consideración del honorable Senado, no reclama, a mi juicio, una extensa exposición de motivos para demostrar la imperiosa necesidad de reorganizar la Rama Jurisdiccional del Trabajo y reformar el Código Sustantivo y el de Procedimiento Laboral.

No obstante ser una función intrínseca del Congreso, expedir los Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, considero conveniente y saludable, después de algunos estudios que consultan las realidades sociales del momento, conferir al Ejecutivo facultades extraor-

dinarias para la expedición de los estatutos contemplados en la presente iniciativa, por resultar de procedimiento más aconsejable y expedito, a fin de llegar, en el menor tiempo posible, al objetivo propuesto. En esta forma se estudiarán las más modernas legislaciones extranjeras para buscar en ellas la luz de experiencia y se tendrán en cuenta las más destacadas fuentes doctrinales que permitan tomar las bases conceptuales indispensables y adaptarlas a las específicas circunstancias de nuestro sistema jurídico, para llegar a una legislación adecuada y útil en el cabal cumplimiento de los propósitos de justicia y equilibrio económico y social.

Es objeto de este proyecto:

1º Lograr la tecnificación y actualización, tanto de la Rama Jurisdiccional del Trabajo como de los Códigos Sustantivos y de Procedimiento Laboral, estatutos que con el correr del tiempo se han vuelto anacrónicos y de aplicación difícil por el gran número de reformas que han sufrido.

2º Asimismo, se busca aglutinar en los respectivos textos todas las disposiciones vigentes en la actualidad que regulan las relaciones jurídico-laborales.

3º Se pretende que con las modificaciones y la actualización de los Códigos Sustantivo y de Procedimiento Laboral, sean éstos de fácil estudio, consulta y aplicación.

El proyecto se explica por el texto mismo del articulado. En el artículo primero se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, ajustando en un todo esta autorización a lo preceptuado en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

En efecto, es una atribución que ejerce el Congreso dentro de los propios cánones constitucionales, para convertir al Presidente de la República, ocasionalmente, en legislador siempre y cuando que la ley que conceda estas facultades, conlleve los siguientes requisitos:

- a) Que sean por un tiempo fijo;
- b) Que sean precisas; y
- c) Que la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

Es conveniente, por lo tanto, resaltar que la presente iniciativa cumple a cabalidad los requisitos señalados, ya que fija un término hasta el 1º de noviembre de 1975 y asimismo, se determinan exactamente las materias sobre las cuales debe expedir el Ejecutivo los decretos respectivos. En cuanto hace relación al tercer requisito, no escapa al recto criterio de los honorables Senadores, la necesidad de expedir los nuevos Códigos de que se viene tratando, a fin de acomodarlos a las exigencias que demandan los actuales momentos.

En el artículo 2º se crea un Comité Asesor, con el poder decisorio en estas materias, en el que se hallan representadas todas las fuerzas vivas de la Nación el Gobierno, el Congreso, el sector empresarial y la clase trabajadora, hecho que permite prever un buen resultado en los trabajos por desarrollar sobre materias de tan vital importancia y en donde se tratarán, entre otros puntos, lo relativo a salarios, ampliación del fuero sindical, reglamentación del derecho de huelga, estabilidad en el empleo o trabajo, participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, subsidio durante el desempleo involuntario, contratación individual y colectiva, arbitraje, discriminación existente entre los trabajadores de los sectores público y privado, independencia y especialidad de la jurisdicción laboral, determinación de la cuantía, conciliación, nulidades, recursos, pruebas, etc.

En el artículo 3º se establece un régimen de justicia social a fin de conservar en su integridad los derechos que hasta el presente han conquistado, con tanta lucha y sacrificio, los trabajadores de Colombia y, como en forma meridiana se observa por la simple lectura del artículo, no será posible que los nuevos Códigos que se expidan vayan a causar perjuicios irreparables a los citados trabajadores.

En el artículo 4º se solicita al Gobierno dar el informe pormenorizado de las labores realizadas en virtud de las facultades que se conceden.

El Artículo 5º otorga unas autorizaciones al Ejecutivo para hacer los traslados y abrir los créditos y hacer los contra-créditos que se hagan indispensables para sufragar los gastos que demande el cumplimiento de esta ley de facultades.

El artículo 6º es un artículo de técnica legislativa que no implica ninguna explicación ...

... en que no se produzca, a la mayor brevedad posible, la actualización de los Códigos Sustantivo y de Procedimiento Laboral, para lograr un tranquilo desarrollo de la colectividad. Es por ello que abrigo la esperanza en que este proyecto contará con la aprobación del Congreso al entender que su importancia y necesidad resultan inaplazables.

Me será especialmente grato, en el desarrollo de los debates reglamentarios, dar a los honorables Senadores las explicaciones que se requieran para fundamentar, aún más el proyecto que nos ocupa.

Honorables Senadores,

Alfonso Angarita B., Senador.

Bogotá, D. E., julio 20 de 1974.

Senado de la República - Secretaría General

Bogotá, D. E.,
Señor Presidente:

Para su conocimiento y con el objeto de que sea repartido me permito pasar a su despacho el Proyecto de ley número 17 de 1974 "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Trabajo, reformar y actualizar las disposiciones legales sobre el Código Sustantivo del Trabajo y Procedimiento Laboral, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional".

La materia de que trata el proyecto es de la competencia de la Comisión Primera presentado en la sesión del día martes 30 de julio, de 1974 por el honorable Senador Alfonso

Angarita Baracaldo, el expediente consta de un cuaderno con cinco folios útiles y escritos.

Amaury Guérero
Secretario General del H. Senado.

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E., 31 de julio de 1974.

De conformidad con el informe que antecede pasé el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera.

Presidente.

RELACION DE DEBATES

Palabras del honorable Senador Augusto Espinosa Valderrama, en la sesión del día 14 de noviembre de 1973.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 Y SUS DISPOSICIONES SOBRE REMUNERACION Y PRESTACIONES SOCIALES DE LOS CONGRESISTAS

Señor Presidente, honorables Senadores:

Me siento obligado a intervenir en este debate porque por razones de todos, o por lo menos de muchos conocidas, me correspondió desempeñar un papel de alguna significación en la época en que se discutió y se aprobó la Reforma Constitucional de 1968, concretamente, cuando se aprobó este artículo 113.

Recuerdo que después de todas las dificultades presentadas durante la primera vuelta, llegamos a algunos acuerdos políticos entre las Directivas de los partidos para establecer una especie de modus operandi, un sistema acerca del mejor estilo de discutir la Reforma en la segunda vuelta, creando condiciones para que se pudieran hacer modificaciones sobre lo aprobado en la primera, y fundamentalmente integrando unas comisiones coordinadoras o negociadoras de parte de las Directivas políticas que estaban comprometidas en la reforma, o sea la Dirección Liberal y el Directorio Nal. Conservador Unionista. Como recordarán los honorables Senadores, a la Reforma se oponía el grupo independiente del conservatismo, y a algunos de sus artículos la Alianza Nacional Popular.

Acuerdos políticos para la Reforma.

Aquellas comisiones de estudio quedaron integradas, en una primera etapa, por 3 liberales y 3 conservadores. Los liberales fuimos el Senador Juan José Turbay, el Senador Raúl Vázquez Vélez y quien habla; los conservadores, J. Emilio Valderrama, el doctor Hernán Jaramillo Ocampo y el Senador Domingo Sarasty. Días después, creo que un par de semanas, se ampliaron con 3 nombres de liberales y 3 nombres de conservadores; los 3 nuevos liberales fueron Enrique Pardo Parra, Fabio Lozano Simonelli y Jaime Angulo Bossa. Los conservadores, Jesús María Arias, Guillermo Angulo Gómez y José Restrepo. Estos comisionados del Congreso trabajamos larga e intensamente con los dos comisionados del Gobierno el entonces Ministro doctor Misael Pastrana Borrero y el Asesor Jurídico de la Presidencia, Jaime Vidal Perdomo.

Encargados como estábamos por los partidos, teníamos representación de las 2 colectividades históricas; además, nos cuidamos de mantener informados no solamente a nuestras directivas sino a las Juntas de Parlamentarios, a las Juntas Liberales y a las Juntas de Conservadores. Fue así como se llegó al acuerdo general sobre la Reforma Constitucional, aun antes de que nos pusieramos de acuerdo en los artículos que se referían expresamente a la integración de Senado y de Cámara, para lo cual fue necesario, para estos 2 artículos única y exclusivamente, la intervención personal del entonces Presidente de la República, Lleras Restrepo y del ex Presidente Ospina Pérez.

En relación con este artículo 113, señores Senadores, quiero recordarles que en la ponencia muy interesante, muy brillante, y muy completa de nuestro colega de entonces, doctor Raúl Vázquez Vélez, se anotó de manera específica que para él había existido un acuerdo de los partidos, es decir, un acuerdo de la coalición de Gobierno, un acuerdo entre el Partido Liberal y el Partido Conservador Unionista. Al votarse en la célebre sesión del 4 de diciembre de aquel año del 68, este artículo 113 fue aprobado con 62 artículos más; se votó un bloque de 63 artículos y fue aprobado por 87 votos afirmativos contra sólo 14 negativos. No tuve tiempo de verificar quiénes habían depositado estos votos negativos, pero tengo la impresión de que se consignaron por los miembros del entonces llamado conservatismo independiente, porque la Alianza Nacional Popular terminó votando la mayoría de los artículos de la reforma del 68 y concretamente aquellos que trataron de reducir el personal del Congreso y de establecer normas lógicas y razonables para la remuneración y las prestaciones sociales de los congresistas.

Luego este artículo 113 de la actual codificación constitucional recibió el respaldo de todo el Partido Liberal, con excepción del Senador Perea Aluma, y del Conservatismo Unionista, más la Alianza Nacional Popular; solamente 14 votos se registraron en contra frente a 87 votos afirmativos. Fue uno de los artículos que mereció mayor respaldo, que tuvo menor discusión final pero que tal vez registró mayores cambios en el trámite de la Reforma Constitucional.

A mí me ha preocupado, señor Presidente, que el ponente de esta iniciativa haya sido mi distinguido e ilustre amigo el Senador Guillermo Angulo Gómez, porque él fue precisamente uno de los comisionados de los partidos para llegar al acuerdo de la Reforma Constitucional dentro del cual se incluyó el artículo 113.

En aquella época no hubo objeción alguna sobre esta fórmula, como lo demostraré después; a ella llegamos por autonomía parlamentaria, cambiando aun textos anteriores que se habían convenido con el Presidente de la República du-

rante la primera vuelta. Esta fórmula final del artículo 113 fue preparada por nosotros, los comisionados parlamentarios, en asocio del Ministro de Gobierno y del asesor jurídico de la Presidencia, consultada con las Directivas políticas de entonces y con las juntas de parlamentarios de ambos partidos.

Me refiero a esto y hago hincapié en el acuerdo de los partidos, porque me interesa dejar muy en claro que la fórmula que se convirtió en el actual artículo 113 de la codificación constitucional no fue fruto del azar, no obedeció a falta de estudio, a imprevisión o a escaso análisis de los Congresistas. Pero además, porque por haber existido acuerdo de los partidos, me parece que la fórmula adquirió una categoría de relativa importancia; así lo deduzco, al menos, de una comunicación que el 8 del presente noviembre dirigió el señor Presidente del Directorio Nacional Conservador al señor Presidente de la República, publicada por "El Siglo" en su edición del 9 y que curiosamente "La República" apenas dio a la publicidad en el día de hoy.

Pero como es mejor citar a quienes tienen conceptos tan claros sobre lo que son los pactos políticos, me voy a permitir leer algunos apartes de esta carta. No estoy total e integralmente de acuerdo con las palabras que voy a leer, pero me parece que tienen importancia, desde el momento en que quien las escribe es no solamente un individuo de la distinción y de la importancia del doctor González Narváez, sino que habla como Presidente del Directorio Nacional Conservador.

Esta carta del doctor González Narváez para el Presidente de la República tiene párrafos como los siguientes: "Dichas normas fueron fruto del pacto celebrado por las dos colectividades históricas en 1968, con la decisiva participación de usted a la sazón Ministro de Gobierno". Agrega luego: "La tradición del país impone, que cuando median compromisos entre los partidos, éstos deben expresarse con conformidad o desacuerdo con las reformas propuestas". También dice que los pactos políticos son reglas de honor que obviamente deben ser cumplidas por los partidos. Añade luego el doctor González Narváez: "Desde cuando fue elegido este Directorio, se dedicó a estudiar cuidadosamente los planteamientos hechos por usted y por el doctor Ospina Pérez y todos sus miembros los hallaron acertados y convenientes para la República; en consecuencia, también acogieron el punto de vista presidencial por el doctor Ospina compartido, de que los pactos no pueden cambiarse caprichosamente, a menos que para variarlos exista pleno acuerdo entre las colectividades signatarias; operaría así el viejo principio jurídico de que las cosas se deshacen tal como se hacen. Claro está que mientras no medie tal acuerdo, rige la norma de oro formulada por los romanos, que garantiza la armonía entre las naciones y las gentes, "pacta sunt servanda"; los pactos deben cumplirse, máxime si éstos son parte de la carta fundamental o de las leyes". Para terminar, el doctor González Narváez consigna esta frase: "Luego es un imperativo categórico que el fecundo sistema de los acuerdos entre las dos grandes agrupaciones partidistas siga vigente para beneficio de Colombia".

Según esta carta del Presidente del Directorio Nacional Conservador, los pactos deben cumplirse, no pueden cambiarse sino mediante otro pacto, mediante otro compromiso. Ya he indicado que este artículo 113 fue el producto de un acuerdo político y, solemne como aquel que se celebró en Palacio entre el ex Presidente Lleras Restrepo y el ex Presidente Ospina Pérez, de igual categoría al menos, porque para celebrarlo se comprometieron las directivas de los partidos políticos con el respaldo de sus Juntas de Parlamentarios. Yo creo entonces que para pensar en una modificación de este artículo 113 de la Constitución debería mediar un entendimiento entre los dos grandes partidos miembros de la coalición que comprometieron su honor, su dignidad en este compromiso histórico de la reforma constitucional.

Tan valedera es esta argumentación, que en la carta que el Presidente de la República, doctor Pastrana Borrero, le envió al Presidente del Senado, doctor Hugo Escobar Sierra, el 18 de junio del presente año, incluyó un párrafo que es exactamente igual al párrafo de su mensaje en que advirtió que para modificar los artículos de la Constitución que determinaron la forma de integrar el Congreso se requerían nuevos acuerdos entre los partidos. El párrafo del mensaje del Presidente de la República al Presidente del Senado dice así: "El texto que se busca modificar proviene de la Reforma Constitucional de 1968, y fue fruto, como la mayoría de sus disposiciones, de acuerdos políticos que tienen el alcance de verdaderos acuerdos nacionales, pues su aprobación contó con el voto favorable de las distintas formaciones partidistas". He leído dos comunicaciones de personajes ilustres del conservatismo. Una, el mensaje presidencial suscrito por quien representa a ambos partidos en la Presidencia de la República, pero fue elegido precisamente en respeto de la alternación por pertenecer al partido conservador. La otra es de nadie menos que del Presidente del Directorio Nacional Conservador.

Me parece que esto demuestra, sin necesidad de discusión, frente a nuestros colegas del conservatismo, que estamos ante una reforma que no podemos tratar a la ligera, sino que debemos estudiarla con detenimiento, con respeto por unos pactos y buscando que la fórmula que fue fruto de acuerdos se deshaga, si ese es el criterio que prevalece, mediante otros acuerdos entre los partidos políticos.

Personalmente experimento la satisfacción de no haber oído hasta ahora voces del partido liberal que demuestren empeño de nuestra colectividad en reformar este artículo de la Reforma Constitucional. No acostumbro a tomar la voz de quien no me corresponde, pero si no interpreto mal al Jefe del Partido, doctor Turbay Ayala, bien puedo decir que el partido liberal no está comprometido oficialmente en este cambio, ni le llama la atención.

He querido demostrar, señor Presidente, para los conservadores que no hayan caído en cuenta de ello, que se trata de algo más serio de lo que hubiéramos podido imaginar al principio. Que se trata de algo que deberíamos consultar a nivel de los partidos, para que los partidos puedan comprometerse en un cambio de lo que solemnemente acordaron en el pasado, en instante histórico que bien recuerda el país.

El actual debate en el Senado.

Pero esto nos lleva, honorables Senadores, a un análisis un poco más tranquilo que el estilo efervescente del Senador Emiliani Román en su muy importante intervención de ayer.

Ciertamente el doctor Emiliani Román hizo una argumentación bastante fuerte, tal vez un tanto ergotista, pero hay que reconocer que se excedió en algunos calificativos. Cuando, por ejemplo, comentaba intervenciones tan sedudas, tan tranquilas, tan llenas de razonamiento como la del Senador Guillermo Ocampo Avendaño, y hablaba de que se trataba de una monstruosidad, de una interpretación deshonesta, horripilante, de una argumentación curulesca. El Senador Emiliani Román, que maneja una inteligencia respetable y envidiable, hizo ayer un tanto de demagogia frente a los congresistas. Si somos voceros del pueblo, y somos pueblo, cabe la palabra demagogia; y hay que reconocer que en su estilo avanzó en forma aguda, hasta tratar de crear un ambiente desagradable para el Senador Ocampo Avendaño porque se había atrevido, con valor, a hacer auto crítica en relación con las fallas del propio Senado de la República.

Yo respeto profundamente al Senado, al Congreso, a todos mis colegas; pero precisamente por respetarlos no me gustaría hacer demagogia con ellos, porque los considero de un nivel intelectual superior a aquel para el cual les tolerable aquella actividad.

Por lo mismo, quiero poner las cosas en su lugar, y decir que así como admiré la intervención del Senador Emiliani Román ayer por el entusiasmo que le puso, aun por el exceso de argumentación, por la fiebre y la pasión que le inculcó, del mismo modo me sentí muy complacido de que uno de mis colegas pudiera hacer una intervención tan interesante, tan serena, tan llena de razonamientos como la del Senador Ocampo Avendaño. Lo importante en una corporación como estas, que consideramos caja de resonancia de la democracia, cuerpo soberano de la República, es que todos empecemos por aprender a respetar a los demás. Por no contrariarnos cuando otros piensan distinto a nosotros. El Senador Emiliani Román tiene sus ideas, las presenta con inteligencia y con brillo. El Senador Ocampo Avendaño tiene otras y las presenta con igual brillo y con iguales inteligencia y propiedad.

El Senado al final, sopesando los razonamientos que se hayan presentado de uno y otro lado, tomará la decisión definitiva. Estoy casi seguro de que las argumentaciones que menos va a tener en cuenta son aquellas tan impregnadas de pasión y tan tocadas de demagogia, como la del Senador Emiliani Román.

A veces con intervenciones de este de ese estilo sucede lo del conocido fenómeno del "boomerang", que se quiere probar tanto, que la argumentación se devuelve y uno es el que queda en situación difícil frente a su propio plantamiento.

Algo de historia constitucional.

Yo habré de referirme a todos y cada uno de los documentos que comentó el Senador Emiliani Román, pero como deseo presentar la argumentación con alguna lógica, me llamaría la atención hacer un poco de historia de lo que venía existiendo en el país y de cómo fuimos llegando los parlamentarios al acuerdo que se plasmó en la fórmula convertida en el artículo 113.

Se ha dicho mucho, pero en estos casos es mejor repetir, que había una constante en todas las Constituciones del país, una constancia que había terminado en el artículo 112 de la Constitución del 86, el cual establecía que ningún aumento de dietas o de viáticos podrá tener efecto sino después de que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura que votaron el alza de las dietas o de los viáticos. Era una norma, como observa el Magistrado de la Corte Suprema doctor Eustorgio Sarria, que consignaba el principio de la dignidad, del decoro, absolutamente necesario en una democracia representativa. Los mismos Magistrados que han estado estudiando la materia recuerdan que una norma de tal naturaleza nos viene de la Constitución de 1812 en Antioquia, cuando establecieron que si los voceros del Congreso podían aumentarse y disminuirse sus sueldos o sus emolumentos, ningún aumento podría tener efecto sino cuando hubieran cesado en sus funciones o hubieran dejado de pertenecer al Congreso todos los Miembros de la legislatura que hubiesen votado el aumento.

De acuerdo con aquellos próceres antioqueños de 1812, ninguno de los individuos que hubiere votado el incremento de dietas o de viáticos podía beneficiarse de tal aumento. Esta fórmula se mantiene en la Constitución de la Confederación Granadina del 58; en la de los Estados Unidos de Colombia, del 63, y llega el 86 con aquel famoso número 112 que prevaleció aún a pesar de las reformas de 1936 y 1945. Porque si la reforma de 1936 estableció el sueldo anual, para nada tocó el viejo artículo 112 de la Constitución del 86, que en la codificación de aquel año pasó a ser el artículo 106.

En 1945, cuando no se prohibió pero tampoco se ordenó el sueldo anual, se dejó viva esta norma de 1886; y en la codificación de dicho año volvió a aparecer con el mismo número famoso del artículo 112.

El plebiscito tampoco la tocó. El plebiscito, que cambió nuevamente todo lo relativo a remuneraciones para los parlamentarios, dejó viva la norma del artículo 112. Esa norma sólo ha sido cambiada, eliminada o sustituida por el constituyente de 1968; pero había estado en las Constituciones de Colombia desde 1812, es decir, que fue parte de nuestro derecho público por más de 150 años. Era una norma que impedía a los parlamentarios que votaban un aumento de dietas o de viáticos, beneficiarse del aumento decretado por ellos mismos. Se trata de un hecho importante.

El camino hacia la fórmula de 1968.

Quisiera, señor Presidente, después de mostrar cómo durante más de 150 años existió en el derecho público colombiano la norma que impedía el aprovechamiento por parte de los parlamentarios de cualquier alza de dietas o de viáticos que ellos mismos hubieran decretado; explicar por qué llegamos a la fórmula de 1968; pero también señalar cuánto nos obliga la fórmula de 1968 que eliminó, después de siglo y medio, una vieja tradición del derecho público colombiano.

El primer proyecto que se presentó sobre la materia fue el que envió el Gobierno en 1966 y el artículo era prácticamente copia de lo dispuesto en la codificación de 1945; no determinaba una remuneración anual, sino dejaba en libertad a los parlamentarios de darse esa asignación si lo tenían a bien. Pero incluía el principio de la Constitución de 1886, según el cual ningún aumento de dietas será efectivo sino después de que hayan cesado en sus funciones los miembros de la legislatura en que haya sido votado.

El Senado aprobó algo completamente distinto en primera vuelta: un artículo en que se daba a los parlamentarios total libertad en relación con las dietas. Este artículo decía: "Las remuneraciones, asignaciones y estatutos de seguridad social de los miembros del Congreso serán fijados y reglamentados sólo por el legislador". Tal fue la fórmula aprobada por el Senado de la República; pero no tuvo vida durante muchos días, ya que la Cámara de Representantes la modificó de una manera completa, hasta el punto de que lo incluido en el proyecto, después de los debates de la primera vuelta, decía algo muy diferente. El artículo quedó así: "La remuneración de los Senadores y Representantes se compondrá de un sueldo fijo anual y de gastos de representación por asistencia efectiva a las sesiones plenarias de las Cámaras y a las 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 la Corte Constitucional y de Casación, de los Consejeros de Estado, del Contralor General de la República y del Procurador General de la Nación".

Como ven los honorables Senadores, en el artículo aprobado al culminar la primera vuelta se había adoptado un sistema distinto, el del sueldo fijo anual y el de gastos de representación, los cuales no devengarían los Senadores y Representantes durante la época del receso del Congreso y de las Comisiones. Entonces se presentó por primera vez en esta Reforma Constitucional algo que siguió prevaleciendo en los artículos o en la reforma subsiguiente; me refiero a ciertas ataduras, a ciertas relaciones, porque se buscaba evitar no tanto el abuso de los congresistas, sino preservar la imagen del Congreso. Desde esa época, desde la primera vuelta, se estaba tratando de ligar lo que se resolviera sobre emolumentos para Senadores y Representantes con lo que se acuerde para otros funcionarios del Estado; tanto es así, que en este último inciso del artículo se establecía que sería igual la remuneración de los parlamentarios a la de los Ministros del Despacho, de los Magistrados de la Corte Suprema, del Contralor, del Procurador; es decir, que se quiso dar carácter constitucional a una norma emanada de la costumbre, porque eso es lo que rige hoy en Colombia, cuando son exactamente iguales los sueldos de los parlamentarios y los de los Ministros, Magistrados de la Corte y del Consejo de Estado, Procurador y Contralor. A esto se aspiró desde la primera vuelta, señor Presidente, y vale la pena tenerlo presente para darnos cuenta de cómo los congresistas de la época buscábamos imponer limitaciones, cortapisas, ligar nuestra propia situación a las de otros funcionarios del Estado de igual categoría para preservar, como ya lo dije, la imagen del Congreso, para evitar la crítica permanente, para salvar no sólo a los parlamentarios de aquel tiempo sino de períodos sucesivos del traumatismo que ocurre cada vez que hay una elevación de dietas; porque en realidad las gentes no comprenden esas elevaciones que nosotros sí encontramos justificadas.

Tal fue la tendencia, el esfuerzo, la meta: determinar una situación completamente diferente de la del 86, que había empezado a ser burlada, porque la verdad es que a pesar del artículo 112 de la Constitución de aquel año, incluido en la codificación del 45 y vigente después del plebiscito, los parlamentarios empezaron o empezamos a beneficiarnos del alza de dietas y de viáticos votados por nosotros mismos, ya que se acudió a expediente que los honorables Senadores conocen muy bien, en virtud del cual no hubo entidad que pudiera estudiar la inconstitucionalidad de las fallas de una ley por cuanto se hizo "Ligazón" entre los sueldos de congresistas, los Magistrados de la Corte Suprema y los Consejeros de Estado.

Jamás se me pasaría por la mente irrogarle al Senado y a los miembros de la corporación, yo mismo era miembro suyo, la ofensa de sostener que esa atadura de sueldos entre congresistas, Magistrados, Ministros y Consejeros de Estado se realizó buscando precisamente que la Corte Suprema y el Consejo de Estado tuvieran que declararse impedidos y no hubiera una autoridad en la República que pudiese asumir el estudio del cargo de inconstitucionalidad.

No, todo lo contrario; yo atribuyo aquella disposición legal, que trató de igualar los sueldos del Congreso con los de los altos funcionarios del Estado, al propósito que viene prevaleciendo desde hace años con el fin de que no se pueda decir que los parlamentarios legislamos en nuestro provecho, sin consideración por el resto de las gentes. Al quedar igualados los sueldos de los parlamentarios con los de los Ministros, Magistrados de la Corte Suprema y Consejeros de Estado, se indica que todos los empleados de primera categoría requieren determinada remuneración de acuerdo con el costo de vida, con la desvalorización monetaria, con la dignidad de los propios cargos.

Me permito ahora anotar, para beneficio de mi futura argumentación, que no es nada nuevo lo que apareció en el artículo 113, cuando las prestaciones de los congresistas quedaron sometidas al límite o tope de las prestaciones que existían para los Ministros. Desde antes de la reforma de 1963, desde bastante antes, éramos los propios congresistas los que tratábamos de atar nuestras remuneraciones a las de los altos funcionarios del Estado. No se procedía así, jamás dejaría yo que pudiera traslucirse una duda en mis palabras, para inhabilitar a la Corte Suprema o al Consejo de Estado, sino porque considerábamos que era lógico y natural que los funcionarios de primera categoría de la administración y de la Rama Jurisdiccional devengaran y disfrutaran de las mismas sumas que los miembros de la Rama Legislativa del Poder Público.

Luego siguieron los trabajos con la satisfacción de las propias fórmulas que habíamos ido acordando y llegamos a otro nuevo pacto, el cual ya fue fruto de la intervención de los comisionados de los partidos políticos, de seis liberales y de seis conservadores, y de la participación de las directivas políticas que consultaron a las juntas parlamentarias. Y se culminó con esta fórmula diferente para el mismo artículo; ella apareció dentro de lo que llamamos el proyecto unificado; los señores Senadores recordarán que inicialmente se habían discutido tres proyectos de reforma constitucional; en la segunda vuelta empezamos a tramitarlos conjuntamente y después resolvimos unificarlos.

En ese proyecto unificado la fórmula del artículo 113 figuraba así: "Los miembros del Congreso tendrán durante el período constitucional respectivo (ya se dijo período 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 de las Cámaras".

Como verán los señores Senadores, hubo un cambio dentro de la anterior fórmula, la cual preveía el sueldo anual pero indicaba que los gastos de representación no se devengaban sino cuando estuviere sesionando el Congreso, no durante el receso. Esa diferencia desapareció en el artículo del texto unificado, pero se estableció todavía una condición: que el sueldo anual, gastos de representación y dietas, no pudiera ser devengado cuando sin justa causa no asistan a las Comisiones los parlamentarios. Algo más, no determinamos que no podrían ser devengados o recibidos sino que no podrían ser pagados, porque se pensó que era preciso responsabilizar a los pagadores para establecer un auténtico control sobre la asistencia al Congreso, por cuanto los parlamentarios ausentes no podrían obligar a los pagadores a una entrega de dinero que los haría víctimas de la persecución natural de la ley por un pago indebido, por un pago que habrían realizado en contra la propia Constitución. Esto indica, honorables Senadores, el esfuerzo que estábamos haciendo todos los constituyentes de la época para que estas normas sobre remuneración de los congresistas adquirieran plena seriedad y estén libres, absolutamente libres, de cualquier sospecha de aprovechamiento personal.

Figuró ya la conexión entre los sueldos de Ministros, Consejeros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema, porque se estimó que eso era lo que funcionaba en el país; que si en un momento dado se presentaban diferencias entre los sueldos de unos y otros funcionarios sería por cuestión de tiempo, mientras por uno u otro canal, uno u otro sistema establecido por la constitución y las leyes los sueldos de los funcionarios de primera categoría llegarían a la misma situación o cuantía. Tal el texto del proyecto unificado con el último inciso de este artículo 112, que es exactamente el que fue aprobado al final. 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 señala para los Ministros del Despacho.

Llegamos entonces al momento de desentrañar cuál es el verdadero significado del artículo como fue aprobado por el Congreso. Es más o menos el del proyecto unificado, con solo una variación en el primer inciso, que yo quiero recalcar ante los honorables Senadores para que en esta forma tomen nota de la importancia de la palabra "todo" que aquí ha sido tan criticada, la importancia que ella tiene y lo que quisieron o, digámoslo con franqueza, lo que quisimos los constituyentes de la época en este proceso de establecer cortapisas, de crear vallas para evitar cualquier problema futuro dentro del Congreso.

Como los honorables Senadores que obviamente conocen el artículo 113 lo habrán notado, se suprimió de este primer inciso la última parte: "Los cuales no podrán ser pagados cuando, sin justa causa, no asistan a las sesiones de las Comisiones o de las Cámaras". Esa parte se suprimió y se incluyó: "todo del período", porque nos pareció, en aquella época, que si no se establecían siquiera controles para la asistencia, si no se incluía una norma que impidiera a un Senador, a un Representante que no concurre devengar un sueldo que no se ha ganado, por lo menos debería establecerse lo que quisimos decir con esa palabra "todo". Y que más tarde la Corte Suprema con sabiduría interpretó cabalmente.

Me he detenido en esta historia porque creo que repasándola se comprende plenamente cuál es la verdadera significación de lo que se dijo en el artículo 113 tal como quedó. De gastos de representación que no se devengarían durante la época del receso del Congreso, se pasó a la fórmula en que los sueldos y gastos de representación no podrían ser pagados cuando sin justa causa no se concurren a las sesiones de las Cámaras o de las Comisiones. Luego terminamos diciendo que los parlamentarios devengarían el sueldo que determinara la ley durante "todo el período". Esto hay que conectarlo, honorables Senadores, con la supresión, la eliminación del artículo 112, parte de la vieja codificación constitucional y que venía desde la Constitución de 1886, o sea del que impedía a los parlamentarios aprovecharse de los aumentos que ellos mismos decretaban. Por eso se estatuyó que solamente, y eso es lo que quiere decir la palabra "todo", que solamente hubiese una fijación de asignaciones dentro del período. Fue una transacción lógica, precisamente para salir de la hipocresía, de la mojigatería y de las falsas apariencias que se pretendían dar y que ayer criticaba el Senador Emiliano Román; porque como ya se estaba violando ese artículo 112 de la antigua Constitución, como que no había tribunal de la República que pudiera estudiar las disposiciones legales al respecto. Era mejor descubrir la cara, presentar las cosas claramente, pero con una norma que impidiera la elevación anual de las dietas, porque si llegábamos al sueldo anual prohibido por el plebiscito, no podríamos hacerlo con la posibilidad de la elevación anual de las dietas. Eso fue lo que se buscó impedir con la palabra "todo", con referencia a la integridad del período, sin tratar de preservar una norma de aparente efectividad pero que estaba siendo burlada a ojos vista y en medio del escándalo y de la contrariedad nacional.

Desde entonces dijimos: terminemos con esta disposición del artículo 112 antiguo, que no se está cumpliendo, pero limitemos los aumentos de dietas a fin de que no se puedan hacer sino una vez durante el período. Eso fue lo que se buscó con la palabra "todo", señores Senadores. Porque nos pareció que era la única manera de presentarnos con el decoro y la distinción que imponen nuestros cargos ante el país. Se eliminaba la vieja norma del 86, que tuvo vigencia durante 150 años en nuestro derecho público, pero se creaban otras serias cortapisas para que no hubiera libertad de variar los emolumentos durante el período, sino una sola vez, cuando lo consideraren justo, equitativo los miembros del Congreso.

Interpelación del honorable Senador Alberto Bravo Guerra:

Me parece extraordinariamente interesante la disquisición que usted ha hecho sobre los antecedentes del artículo 113. Pero precisamente con esa categoría que le asiste, como antiguo constituyente y ahora legislador y también reformador de la Constitución en virtud del artículo 208, quiero que me explique Su Señoría si allí en ese mismo artículo, ya que estamos refiriéndonos a todos, hay alguna influencia refleja que francamente no se sabe a quién se refiere, porque es ambiguo. Se dice: no podrá ser superior al que se señale para los Ministros. Ese "se", como está tratando al mismo tiempo de la autorización que les da a las Cámaras para fijar las prestaciones sociales, parece al mismo tiempo que se refiriera al Órgano Ejecutivo, que es el que en cierta manera está fijando los gastos de representación a los señores Ministros del Despacho.

De tal manera, Su Señoría, que con toda la buena intención quiero que ese reflejo lo fije de una vez ahora en su carácter de constituyente. De antiguo constituyente y ahora de nuevo constituyente, porque se trata de darle la segunda vuelta a este artículo 113, en el cual parece que hubiera un bozal. Que de un lado tuviera la autorización el Presidente de la República o el Ejecutivo para fijar estas prestaciones sociales. Y de otro lado nos faculta a nosotros. Ese "se" es el sentido ambiguo reflejo. Quisiera, Su Señoría, que yo tuviera, o tuviéramos aquí la oportunidad de que nos explicara, así como nos explica el "todo", y dice que hay una diferencia del "todo" con "el", artículo que ya vimos nosotros extraordinariamente explicado por el Senador Pabón Núñez.

Continúa el honorable Senador Augustó Espinosa Valdeirama:

Usted es muy amable, honorable Senador, al solicitar mi opinión. Me siento muy halagado por ello. Para mí es muy fácil. Como ya se había establecido por el ordinal 9º del artículo 76, que el Congreso señala las escalas de sueldo del personal de la Administración Pública y las prestaciones sociales, pero por el inciso segundo del artículo 79 se determinó que esas leyes no pueden expedirse sino cuando sean presentadas por el Ejecutivo, es decir, a iniciativa del Ejecutivo, no pareció, en el instante de redactar este artículo, conveniente y necesario hacer referencia al ordinal noveno del artículo 76, al inciso segundo del artículo 79, sino que se pensó que con el modo de expresión utilizado se apelaba a algo de la elegancia que nos permite el castellano para que se viera claramente cuál era esa norma.

Como he anotado, honorables Senadores, los constituyentes del 68 buscaron establecer ciertas dificultades, ciertas ataduras, ciertas ligazones, ciertos obstáculos para no dejar al libre albedrío o a la libre imaginación esto de los emolumentos de los congresistas y de sus prestaciones sociales. Si se señalaron limitaciones para las dietas, era lógico que se establecieran para las prestaciones.

Proveídos de la Corte Suprema.

Algo más, honorables Senadores. Al repasar las últimas sentencias o disposiciones de la Corte Suprema de Justicia, la una sobre dietas, que declaró exequible el proyecto de ley, y la otra sobre prestaciones sociales, que declaró inexecutable, me he encontrado con observaciones muy atinadas del Alto Tribunal. Sólo que a la Corte le faltó, y tal vez no lo hizo por no haber estado en el trajín de las discusiones, haber encontrado en la ponencia para segundo debate del Senador Raúl Vázquez Vélez algo muy importante que demuestra cómo el artículo 112 de la Constitución Nacional sí fue eliminado de la nueva codificación. El doctor Eustorgio Sarria, en salvamento de voto y en varias discusiones con distinguidos colegas, ha sostenido que ese artículo 112 de la vieja Constitución no pudo ser eliminado o abrogado, e invoca la autoridad del artículo 73 del Código Civil para decir que las leyes sólo pueden abrogarse de manera expresa o tácita, y que tácitamente no se pueden eliminar sino cuando las sustituye una disposición que se refiere a materia de la misma naturaleza.

En primer lugar, cometió el doctor Sarria, me parece a mí, la falla de citar un artículo del Código Civil, que apenas se refiere a las leyes, para hacerlo extensivo a una reforma constitucional. Pero la realidad es que fue tal el ánimo de los constituyentes de la época de eliminar la vieja disposición del artículo 112 que impedía que cualquier elevación de remuneraciones pudiera tener efecto antes de que se terminara la legislatura que la había votado, que en la ponencia del Senador Vázquez Vélez se da cuenta de que una de las apelaciones formuladas en los debates de la Comisión Primera fue la del honorable Senador Felio Andrade Manrique, que ni aun con todas estas cortapisas, dificultades y obstáculos que se le habían creado al libre juego futuro de los congresistas en relación con sus emolumentos y sus prestaciones sociales estaba satisfecho y apeló para defender en sesión plenaria el mantenimiento del inciso final del artículo 112 de la Constitución del 86 que habíamos eliminado en la Comisión Primera. En aquella sesión plenaria, y lo recuerdo muy bien porque por la mañana del 4 de diciembre el doctor Alvaro Gómez Hurtado, hasta entonces ausente del Senado, volvió al Congreso, pronunció un interesante discurso y, por invitación suya, los colegas del grupo independiente retiraron todas las apelaciones. Pero

para la historia de la reforma, honorables Senadores, es de una claridad diamantina que si el Senador Andrade Manrique apelaba en la Comisión Primera para ante el Senado pleno por la supresión del viejo principio de la codificación que tenía el número 112, era porque estaba definitivamente sepultada esa norma. Detalle que no tuvieron en cuenta los ilustres Magistrados de la Corte Suprema en sus sentencias, pero que está expuesto en la ponencia del Senador Vásquez Vélez. Por lo mismo, no puede haber duda de que el artículo 113 fue una fórmula sustitutiva de la vieja idea de querer controlar la elevación de sueldos de parlamentarios con un inciso que disfrutó de 150 años de vigencia en la Constitución.

Gramática y Derecho.

No tuve la oportunidad de oír la disquisición hecha aquí por mi distinguido colega el Senador Lucio Pabón Núñez cuando, me dicen, explicó que gramaticalmente la palabra "todo" sobra. Yo creo que sí, pero para un intérprete prevenido, para quien lea sin ánimo de argucia jurídica, sin espíritu de buscar escapatoria al artículo. Sin embargo, ya he explicado cómo la palabra "todo" se incluyó deliberadamente, a cambio de una transacción, a cambio de la supresión de una parte del mismo inciso del artículo primero, del inciso del artículo 113. Pero algo más importante, honorables Senadores: en primer lugar el "todo" no se colocó ahí por torpeza gramatical o idiomática de los constituyentes de la época, sino a conciencia. Porque nos empeñamos en que se sustituyera en esa forma la vieja norma del artículo 112 de la Constitución del 86. Y todos convenimos conigo en que si la palabra "todo" está en el artículo y ha merecido la interpretación lógica, razonable y exacta por parte de la Corte Suprema de Justicia, según la cual su inclusión implica que los congresistas devengarán un sueldo anual durante todo el periodo, su eliminación si tendría consecuencia, honorables Senadores. Porque si en un momento hubiéramos podido prescindir de dicha palabra, pero quisimos incluirla precisamente para que dijera lo que dice y lo que interpretó la Corte Suprema de Justicia, si ahora la suprimiéramos llegaríamos a lo que yo he temido desde el principio, o sea a darle a los congresistas la facultad de decretar aumentos anuales de sus sueldos, y eso no es conveniente, jamás, para el prestigio de la institución parlamentaria.

Algo más: volviendo un poco a la argumentación del Senador Emiliani Román, que seguí ayer con atención, repito que él estuvo vehemente. Y tal vez por su vehemencia y emoción incurrió en un error cuando dijo: la interpretación monstruosa, la interpretación deshonestas, la interpretación torpe; el "todo" fue mal puesto porque es una especie de contraposición al sueldo que antes se ganaba, que era por días; con el "todo" lo que se quiso indicar es que ya el sueldo no es por sesiones, por asistencia al Congreso, sino por años. Pues leyo mal mi colega el Senador Emiliani Román, u olvidó la lectura del artículo; porque da la casualidad de que éste dice "sueldo anual": los congresistas devengarán durante todo el periodo un "sueldo anual".

Luego el "todo" no está representando, no está reemplazando "anual". No. El "todo" lo que quiere decir es lo que la Corte interpretó que decía y lo que los constituyentes de la época, los que negociamos el artículo, los parlamentarios que nos comprometimos en su aprobación hicimos que dijera: que no hubiera durante el periodo de cuatro años sino una elevación de dietas y de gastos de representación. Yo no creo, porque respeto al Congreso y conozco el decoro de cada uno de mis colegas, que si dejáramos el "todo" lo que va a suceder, como lo decía ayer el Senador Emiliani, es que el primer proyecto que van a presentar los Senadores y Representantes el 20 de julio de cada comienzo del periodo, será el de la elevación de sus dietas y que, previendo que durante ese lapso se eleve demasiado el costo de la vida, aspiren a un aumento excesivo desde el principio.

Ahora se trata de una oportunidad que se le ha dado al Congreso de librarse de aquella especie de "INRI" que se había colocado sobre la cabeza de sus miembros cuando se decía: ninguno de ustedes podrá beneficiarse del aumento de sueldo que decreten porque presumimos que si de él pueden beneficiarse, lo han decretado pecaminosamente, para provecho personal y excluyente. Al eliminar la norma de 1886, quisimos quitar esta sombra de sospecha sobre el Congreso y confiar en que la institución tendrá la dignidad, el decoro, la sinderesis y el talento de proceder como corresponde. Mas como no podíamos ser irresponsables como constituyentes, incluimos la palabra "todo", que significa lo que ya sabemos, esto es, que no podemos hacer elevaciones de dietas y de sueldos sino una vez en cada periodo de cuatro años. Por eso, honorables Senadores, sería una equivocación mayúscula prescindir de tal palabra.

Prestaciones sociales de los congresistas.

A mí no me parece, por otra parte, que sea una *capitis diminutio* que maltrate la dignidad del Congreso, la conexión entre las prestaciones sociales de los parlamentarios y las de los Ministros. Ya vemos cómo antes de que se estudiara la reforma constitucional, en un proyecto de ley sobre salarios o emolumentos de los congresistas se había establecido la igualdad entre parlamentarios, Ministros, Magistrados de la Corte, Consejeros de Estado. Tal tendencia viene, tengo la impresión, desde 1962, sino desde 1960.

Y en el artículo que comento solo se dejó esa conexión que los propios congresistas habían venido estableciendo libre, autónoma y soberanamente. En varias leyes sobre aumento de dietas, y gracias al talento de Diego Luis Córdoba, ese estableció tal conexión con los funcionarios de primera categoría del Estado. Esto no es desdorso, apenas ratifica una verdad, y de paso se establece otra cortapisa para las prestaciones como la que se quiso establecer para la cuestión de los sueldos. Vale la pena anotar que hay una diferencia grande entre el primero y el último inciso del artículo 113. Por el primero, los congresistas tienen facultad

de señalarse sus remuneraciones autónomamente, sin tope de ninguna naturaleza, pero apenas una vez durante cada periodo. La limitación existe solo para las prestaciones sociales, por la conexión establecida con los Ministros y que veníamos adoptando de vieja data en el Congreso. En esto tampoco improvisamos.

La prueba está en que la Ley 83 de 1968, que fue la primera que señaló remuneraciones después de aprobarse la reforma constitucional, y creo que lo hicimos 15 o 20 días después, estableció otra conexión que no creo que los ex Presidentes de la República consideren deshonrosa. Recordarán los honorables parlamentarios que antes de esa Ley el Congreso señalaba especialmente la pensión para los ex Presidentes de la República; como por lo general ellas se iban quedando atrás y los ex Presidentes de la República no recibían sumas adecuadas a su categoría, a sus necesidades, pareció que lo lógico era establecer otra conexión, y por eso se dijo que esa Ley, aprobada días después de la reforma constitucional, que las pensiones de los ex Presidentes equivaldrán a lo que reciban los Senadores y Representantes por dietas y gastos de representación. Luego, eso estaba en el espíritu, en el ánimo del constituyente. Y procedimos buscando lo mejor para el Congreso, lo mejor para el país, porque no podíamos estar pensando únicamente en favor nuestro. Contra esa norma final no hubo la menor oposición. Ya he recordado que en el Senado se aprobó por 87 votos contra 14 y ahora que observo escuchando con tanta atención a mi distinguido e ilustre amigo el Senador Salazar Movilla, recuerdo que él fue el erudito ponente del proyecto unificado en el primero y en el segundo debate en la Cámara después del 4 de diciembre, cuando fue aprobado aquí. El Senador Salazar Movilla produjo dos ponencias, realmente importantes por acopio de citas y observaciones jurídicas que yo me complazco en exaltar. Pues bien, él no dijo una palabra contra esta norma del artículo 113, que habíamos convenido con el Senador Angulo Gómez y con otros parlamentarios del conservatismo.

Por eso yo defendiendo esta norma, señor Presidente y honorables Senadores, porque no fue fruto del acaso, sino consecuencia de un estudio detenido y de un propósito de hacer algo bueno para la imagen del congresista, y para el Congreso; pero sobre todo, la defendiendo utilizando única y exclusivamente mi posición personal de liberal, pero recordando que fui uno de los negociadores, para anotar que no me olvido de que en ese instante comprometí a mi partido en un pacto de honor con el partido conservador y que, por lo mismo, cualquier modificación para este artículo 113 requiere un estudio de los partidos, un análisis tan detallado, tan lleno de buena voluntad, animado de tanta cooperación como aquellos que adelantamos en 1968.

Una sentencia de la Corte Suprema.

Hay algo más, señor Presidente, que quisiera tratar y es sobre la sentencia de la Corte que dictaminó sobre estos asuntos. Aquí se criticó por el Senador Emiliani Román en una forma ruda al supremo Tribunal, yo me impresioné porque bien sé hasta dónde es él insigne jurista y hasta dónde es muy prestigioso profesor de derecho en importantes universidades de Bogotá.

No entiendo por eso, y lo atribuyo a su propia emoción, cómo se trata tan confanzudamente a la Corte, al más alto Tribunal de la República, con tanto desdén a Magistrados que han quemado su vida estudiando el Derecho, administrando justicia y procurando llenarse de conocimientos para acertar mejor en los fallos. Yo disiento de algunas opiniones de la Corte Suprema, pero no me atrevería a decir, como ayer el Senador Emiliani Román, que una interpretación, que no era solo del Senador Ocampo Avendaño sino de la Corte Suprema, es deshonestas, horripilante. Como empiezo por reconocer la honestidad de la Corte Suprema y de los Magistrados, del mismo modo que reclamo respeto para cada uno de los Senadores, afirmo que no hay aquí interpretaciones deshonestas. Hay criterios diferentes, hay puntos de vista distintos. Observen, honorables Senadores hasta dónde la propia Corte Suprema avanzó dejando atrás los planteamientos que había hecho el Gobierno en el pliego de objeciones, planteamientos con los cuales casi en su totalidad estoy en desacuerdo. Como recordarán los honorables Senadores, el pliego del Gobierno empezaba por sostener que está vigente el viejo principio del artículo 112 de la Constitución Nacional y ya he demostrado cómo ese artículo de la Constitución antigua fue suprimido, fue eliminado de manera específica y definitiva por el Congreso. Era un error, era una falla del pliego de objeciones del Gobierno, que corrigió la Corte al reconocer que ese artículo, tal como venía en las codificaciones anteriores, no había quedado vigente. Solo anoté que la Corte había ignorado el dato de autoridad y de historia para proceder no por vía de interpretación sino en atención a resolución propia del Congreso como aparece en la ponencia de Raúl Vásquez Vélez y como constata por la apelación de Felio Andrade Manrique.

Recordarán también los honorables Senadores que en el pliego de objeciones el Gobierno sostenía que la iniciativa del gasto público quedó en manos del Ejecutivo y que como una elevación de dietas y de gastos de representación de los parlamentarios implica gasto público, ello no puede hacerse sino a iniciativa del Gobierno. La argumentación fue inteligente y cerrada, porque anota que si en el inciso primero del artículo 113 se dice que el sueldo anual para todo el periodo será determinado por la ley, pero no a iniciativa de los parlamentarios y en cambio si se especifica que las prestaciones sociales se señalan a iniciativa de los congresistas, eso significa que para las dietas el constituyente pensó que la iniciativa del gasto le correspondería al Ejecutivo.

También la Corte estuvo en contra de esa argumentación. Luego no se estaba equivocando tanto la elevada institución. Yo solamente observaría que fue deficiente su argumentación para contradecir el criterio del Gobierno; porque para mí es de una claridad diamantina la falta en el primer inciso de la palabra, la frase o la locución "a iniciativa de los parlamentarios en cuanto a las dietas. Porque prestaciones sociales. No había que incluir esto de la ini-

ciativa de los parlamentarios en cuanto a las dietas. Porque si hay una tradición que nació con la República es la de la autonomía de los parlamentarios para señalarse sus emolumentos. Desde el momento en que se dijera que las señala la ley, se hace referencia a esa facultad privativa del Congreso. Se aludió, en cambio, a la iniciativa en materia de pensiones por algo muy claro: al establecerse como tope de las prestaciones parlamentarias la cuantía de las de los Ministros, teniendo éstas origen en la ley pero a iniciativa del Gobierno de acuerdo con las disposiciones del inciso segundo del artículo 79, en relación con el ordinal 9º del artículo 76, era preciso poner a salvo la iniciativa de los parlamentarios en cuanto a sus prestaciones. Se entiende, en consecuencia, porqué en un inciso se incluyó expresamente la iniciativa parlamentaria en cuanto a prestaciones mientras no se consideró indispensable insistir en ella en cuanto a sueldos. Digo todo esto solo para reforzar la argumentación de la Corte, destructora de las tesis del Gobierno que me parecieron realmente extravagantes por cuanto pretendían arrebatarle al Congreso la facultad de señalarse sus remuneraciones con el peregrino argumento del cambio en la iniciativa del gasto público.

Otra tesis curiosa del Gobierno consiste en su argumentación de que las prestaciones no son solamente la pensión de jubilación o las cesantías o la asistencia médica, sino también lo que se paga a los congresistas. Pero la Corte, con suma razón, hizo la diferencia entre lo que es salario y lo que es prestaciones, entre lo que es emolumento y lo que son las prestaciones sociales. En esto también hubo un avance considerable de la Corte sobre lo sostenido por el Gobierno que si era vejatorio de las facultades y las atribuciones del Congreso.

Otra tesis del Gobierno, en su pliego de objeciones, es la de que si los congresistas se elevan el sueldo por encima del de los Ministros, lo cual pueden porque está dentro de su autonomía y dentro de su facultad, con ello aumentan prestaciones. La Corte, igualmente con razón, explicó que el régimen de prestaciones sociales no implica que sean iguales en su cuantía; la única limitación que existe es el tope constitucional de las que tengan o reciban los Ministros.

Por eso, honorables Senadores, me parece que fue acertado el fallo de la Corte. Dicho provido rechazó la mayor parte o todas las argumentaciones del Gobierno, argumentaciones que yo estoy seguro hizo con la mejor voluntad y con buena fe, y con el respeto que en el mismo pliego de objeciones consignó por la institución parlamentaria. Pero ellas si eran verdaderamente perjudiciales, peligrosas para el Congreso. La Corte puso las cosas en su punto, rebatió las teorías del Gobierno, le dio a la palabra "todo" la significación que tenía. Por ello considero que se trata de un fallo acertado, mientras estimo equivocados los salvamentos de voto del doctor Sarria y sus colegas, ya que se fundamentaron en la idea de que el viejo artículo 112 de la Constitución está vigente y sostuvieron que los congresistas no se pueden beneficiar de los aumentos que ellos mismos decretan. Ya he demostrado que ese artículo 112 fue suprimido, eliminado deliberadamente por el Congreso. Luego la argumentación del doctor Sarria y sus colegas Magistrados es equivocada y solo puede obedecer a falta de información de lo que sucedió en los debates del Congreso, según expliqué anteriormente.

El peligro de las modificaciones

Queda, honorables Senadores, un último examen relativo a las dietas y prestaciones sociales. En la ponencia del Senador Angulo Gómez, que lei con mucho cuidado y con la atención que siempre me merecen sus pronunciamientos, observé algo que me desconcertó y llegó hasta desilusionarme; porque la imagen que yo tengo del Senador Angulo Gómez es la de un hombre vertical, vigoroso, franco, tal vez excesivamente franco, que no trata de disimular ni aun en los momentos de mayor dificultad. Sin embargo, en su ponencia el Senador Angulo Gómez al referirse al significado de la palabra "todo" y a la que se pretende del artículo 113 para eliminarla, buscó restarle importancia al problema. Personas mal intencionadas podrían decir que procedió así para disimular que en esta reforma hay algo que toca con las dietas; yo no lo creo así, porque el Senador Angulo Gómez anotó que lo esencial del proyecto es la supresión del tope para las prestaciones.

Pero estimo que ambas modificaciones son peligrosas, graves y perniciosas. Este último es un adjetivo usado por el Senador Emiliani. Yo lo empleo en el sentido exacto de la palabra, porque ciertamente le causan daño al país estas modificaciones. Lo grave, lo esencial del cambio en el artículo no es solamente la supresión de una frase en el último inciso sino la eliminación de la palabra "todo". Con esta supresión, imagino que lo he demostrado hasta la saciedad, el Congreso quedaría en la facultad de elevarse sus sueldos cada año, y no cada cuatro años, como está establecido por la Constitución ahora. Eso, repito, es peligroso, es pernicioso para el Congreso y para el país.

La eliminación de la última frase del último inciso del artículo 113 también es inconveniente; porque estableceríamos un privilegio en favor del cuerpo parlamentario, un privilegio en favor de gente ya privilegiada. Hay que suponer que los Ministros del Despacho, como empleados de primera categoría, son elementos superiores que disfrutan de privilegios, de ventajas; la prueba está en que llegar a ser Ministro es una de las ambiciones más caras de cualquier persona del país y concretamente de los políticos y de los congresistas. Luego ser Ministro ya implica un privilegio, una ventaja por el prestigio que el cargo implica, por el lucimiento y el brillo que permite. Suponer entonces que nosotros los Senadores sufrimos desdoro, padecemos perjuicio si nuestras prestaciones sociales se limitan a las que tengan los Ministros, equivaldría a perseguir un privilegio mayor para los congresistas colocándolos en situación de superioridad en comparación con los Ministros.

Interpelación del honorable Senador López Z.:

—A mí me parece muy interesante, realmente, la parte histórica de esta reforma constitucional y creo que desde

el punto de vista suyo, usted ha hecho planteamientos que son bastante claros e importantes. Sin embargo, me asalta la duda entre la lógica de las circunstancias a que usted ha llegado, como el problema o el conflicto que tiene el Congreso frente a la redacción del artículo 113. No consiste propiamente en lo que pudiera ser la elevación de dietas o el establecimiento del sueldo parlamentario, que como usted lo admite, podría en determinado momento ser superior al que devengan los Ministros del Despacho por haberse borrado más o menos el artículo 112 que estableció cierto límite; el problema está en el régimen prestacional. Si usted mismo está diciendo en estos momentos que ser Ministro implica, aparte de la nombradía, gozar de una serie de circunstancias y de privilegios que a veces aparecen superiores a la de ser parlamentarios y la mayoría de los parlamentarios nos quejamos de que realmente no habido en el Congreso una orientación ideológica para establecer un estatuto, que pudiera ser un estatuto prestacional o de seguridad social de los congresistas, entonces se me ocurre a mí preguntarle respetuosamente y dentro de la condición profana que yo tengo del Derecho, por lo menos yo le respeto a usted, si no sería mejor que el artículo se hubiera redactado diciendo que en ningún caso los parlamentarios podrían gozar de un régimen prestacional o de seguridad social inferior al que tengan los Ministros del Despacho; porque si son superiores en determinado momento, tal como usted dentro de su experiencia política lo plantea, es lógico que lo que se está haciendo con el Congreso al ponerle esta especie de tope es manteniéndolo en un estado de inferioridad dentro del punto de vista prestacional o de seguridad social. Le dejo esa inquietud, a ver si usted acepta que puede haber por una incongruencia que justifique la inquietud que tiene el Congreso y el deseo de reformar el artículo 113.

Continúa el Senador Espinosa Valderrama:

—Yo también, honorable Senador, respeto su criterio. Lo que sucede es que, de acuerdo con lo que acaba de decir, es absolutamente contrario al mío; porque Su Señoría dice que tal vez el artículo hubiera quedado mejor diciendo que en ningún caso los Senadores y Representantes podrían tener un régimen prestacional inferior al de los Ministros. En primer lugar no es necesario decirlo porque sería casi ineptitud de los parlamentarios dejarse colocar en un momento en situación inferior a la de los Ministros teniendo la facultad legislativa. Lo que quisimos establecer fue un tope, honorable Senador, y eso sería lo que desaparecería de acuerdo con la tesis que expone Su Señoría y que yo respeto, pero con la cual estoy en total desacuerdo.

Proyectos objetados e inexecutable.

Hay además algo que vale la pena recordar, honorables Senadores, para que resolvamos si conviene preservar en una reforma de esta naturaleza para dar juego libre a la imaginación de los congresistas en materia de prestaciones. Yo me atrevería a hacer rápido análisis, pero sincero, de lo que fue el proyecto de ley sobre prestaciones sociales de los congresistas, ministros, etc., que declaró inexecutable la Corte Constitucional. Si con las vallas de carácter constitucional que conocemos, si con este artículo 113 el Congreso discutió en sus dos Cámaras y aprobó en sus dos debates el proyecto aquél que se declaró inconstitucional y que el Presidente de la República objetó, pensemos qué sucedería si desaparecieran esas vallas, honorables Senadores. Y los invito, les ruego que nos pongamos la mano en el pecho, pensemos desprevénidamente y hagamos esta reflexión: si con una cortapisa de tal naturaleza como la del inciso tercero del artículo 113 el Congreso aprobó por mayoría aquel proyecto que el Gobierno objetó y luego a pesar de las objeciones dejó tal cantidad de disposiciones favorables y ventajosas que la Corte tuvo que declararlo inexecutable, ¿qué tal que suprimiéramos esas vallas, qué pasaría?

Recuerden, honorables Senadores, que el Congreso aceptó las objeciones del Gobierno, para no citar todas, referentes a los artículos primero y segundo, en los cuales, de acuerdo con aquella costumbre vieja de doce años a la que hice referencia, y que a ratos disgusta cuando la argumentación es de otra naturaleza, los congresistas volvieron a ligar a los Ministros con ellos, por cuanto se decía en el artículo primero: las prestaciones sociales de los Ministros y de los miembros del Congreso serán iguales. No obstante, se buscó establecer las prestaciones autónomamente sin respeto por la disposición del inciso segundo del artículo 79 de la Constitución. Leo el artículo para que recordemos y veamos lo que puede pasar si suprimimos esta última frase del artículo 113. Ese artículo que el propio Congreso declaró que fue objetado fundadamente por el Gobierno y en consecuencia eliminó decía: "El régimen de prestaciones de seguridad social de los Miembros del Congreso y de los Ministros del Despacho no podrán ser inferiores en ningún caso de lo que rija para cualquier otro funcionario del Estado del orden nacional, excepción hecha de quienes a cualquier título hayan ejercido la Presidencia de la República".

En esta forma compruebo que no choca establecer un límite que es de decoro, que es de dignidad, que es de auto-limitación para el Congreso. Choca, en cambio, que se establezca con referencia a los Ministros del Despacho. Pero se acude a relación o comparación con otras posiciones cuando eso puede ser de conveniencia. ¿Qué se decía con este artículo honorables Senadores? En primer lugar se reconoció que los parlamentarios y los Ministros estamos en una misma escala de categoría dentro de los empleados públicos nacionales, dentro de los funcionarios públicos. Pero se aludió a otros funcionarios del Estado que en razón de primas técnicas pagadas por los institutos descentralizados tienen prestaciones sociales mejores que la de los Ministros. Entonces si no parecía inconveniente que se nos mezclara, que se nos ligara, que se nos comparara, que se realizaran parangones entre los congresistas y otros funcionarios.

Interpela el honorable Senador Hugo Escobar Sierra:

—Honorable Senador, es para una aclaración o para una información que puede ser muy útil para el debate en relación con ese artículo primero que acaba de leer Su Señoría,

de una presunta ley que no lo fue porque quedó tachada de inconstitucionalidad. Yo quisiera agradecerle la información, por lo menos para mí, creo que también para los Senadores, sobre qué tacha de inconstitucionalidad prosperó para ese artículo primero.

Continúa el Senador Espinosa Valderrama:

—Honorable Senador: la objeción del Gobierno se basó en el hecho de que el Congreso pasaba por encima del inciso 2º del artículo 79 de la Constitución, el cual estatuye que eso no puede hacerse sino a iniciativa del Ejecutivo.

Interpelación del honorable Senador Escobar Sierra:

—Yo quería oírle al Senador Espinosa, porque creo que ese es el debate, la información que nos ha dado, la ilustración de historia del proceso constitucional, muy útil, y además casi que expuesta con una exactitud irreproachable, pero ese es el problema básico.

Si una norma como esa de la ley la mencionada por Su Señoría, que simplemente expresa que los congresistas y los Ministros de Estado deben estar en igualdad de circunstancias resulta inconstitucional, creo que eso da la evidencia del problema que estamos planteando. No es un problema de alza de dietas como se presenta en la prensa, es el problema de la autonomía del Congreso. Y creo que eso es todo el debate. Le entendía hace un instante al honorable Senador Espinosa que precisamente esto corresponde a la tradición del país en todo nuestro derecho público y eso es lo que yo entiendo y por eso estaría y estoy en disposición de votar afirmativamente el proyecto de acto legislativo. Es que lo que se trata es de afirmar la autonomía del Congreso para fijar un régimen de dietas y gastos de representación, es una norma constitucional que vamos a establecer. Si mañana viene una ley impropia y contraria a la Constitución, estará siempre la objeción presidencial y el centro constitucional de la Corte para deshechar esas leyes que resulten inconvenientes. Pero que todavía en el día de hoy tengamos que aceptar que la iniciativa desaparece, es precisamente lo que a mí me inquieta, y creo que en verdad ese es el debate de fondo.

De nuevo el Senador Espinosa Valderrama:

—Honorable Senador: desventuradamente, a pesar de que quisiera estar de acuerdo con Su Señoría, estoy en total desacuerdo. Porque no se trata de que sea la prensa la que dice que este es un problema de alza de dietas. El problema radica en que se pretende eliminar una cortapisa que el propio Congreso quiso consignar en la Constitución para proteger su imagen y para proteger la imagen de los congresistas. Si me perdona Su Señoría, yo le explicaría.

Su Señoría utiliza un arma de doble filo o un instrumento que se devuelve. Ya expliqué cómo con la palabra "todo", se quiso establecer una valla para que no haya elevaciones anuales de sueldo; el otro inconveniente, el otro obstáculo, la otra cortapisa que establecimos fue el último inciso para las prestaciones sociales con el objeto de que no fueran excesivas. Nos pareció que estableciendo una comparación con las de los Ministros poníamos a salvo al Congreso. Y fíjese Su Señoría cuál es la tendencia: lo que es una valla, suscita protestas, porque se dice hay pérdida de autonomía; pero en lo que nos favorece se pierde todo reato y se olvida la teoría de la autonomía.

Interpelación del honorable Senador Escobar Sierra:

—Lo molesto, entre otras cosas, honorable Senador, porque muy a mi pesar me voy a privar del honor de escuchar completamente su intervención; voy a tener que ausentarme por un compromiso muy serio e inaplazable.

Entonces la cosa va quedando clara, el problema es de criterio; tenemos opiniones dispares, y eso está correcto y es propio. Me interesa que para los honorables Senadores todos el problema quede claro; entonces hay un criterio que es el que aspira a que se restablezca la autonomía del Congreso para el señalamiento de sus emolumentos, dietas, gastos de representación y régimen prestacional; este es un criterio y el otro es el que está acorde con que se mantenga una limitación para evitar los abusos. Correcto, hay razones, respetables las unas y las otras. Pero yo quiero señalar que, dentro del criterio que mantiene las limitaciones, también hay que decir claramente que entonces es el Gobierno el que propone y señala los emolumentos del Congreso y su régimen prestacional porque solo él tiene la iniciativa. Me importa que como criterio esto quede claro.

Continúa el honorable Senador Augusto Espinosa Valderrama:

—No, honorable Senador. Su Señoría es muy capaz y muy conocedor para cometer el error en que acaba de incurrir. Su Señoría sabe que el Congreso tiene total y absoluta iniciativa para señalarse las dietas. Perdón, honorable Senador, porque con esa clase de argucias, ni me va a confundir a mí ni a los honorables Senadores que son mucho más inteligentes que yo.

Pongámonos de acuerdo, honorables Senadores, en lo que son las cosas. El primer inciso, que es el que rige para las dietas, es de una claridad diamantina. Tratar de sostener que la iniciativa de señalamiento de las dietas le corresponde al Gobierno es decir, algo que está contra la evidencia. Eso fue lo que alegó el Gobierno en su pliego de objeciones a la ley que decretó la elevación de las dietas y de los sueldos de los parlamentarios en 1971. Posteriormente los parlamentarios se elevaron sus dietas para el período 70-74, haciendo uso de su iniciativa, y la Corte respetó su decisión. No podemos confundir las dos cosas. Una es el inciso primero del artículo 113, que reglamenta todo lo relativo a sueldos de los parlamentarios, y otra el inciso tercero que apenas se refiere, única y exclusivamente, a las prestaciones sociales. Su Señoría, es un gran jurista y sabe que eso es así. La iniciativa del Congreso es total, absoluta, para señalar las dietas dentro del período, con

una única limitación. Con la que nos impusimos los propios congresistas cuando actuamos como constituyentes: la de que solo podemos hacerlo una vez durante cada período. También tenemos la iniciativa en cuanto prestaciones sociales para elevarlas hasta el tope de los Ministros. Si queremos pasarnos del tope ministerial, es preciso aguardar a que el Gobierno proponga un régimen de prestaciones que mejore la de esos funcionarios. Caso en el cual el Congreso ejerce otra iniciativa, que es la de la modificación. Porque los honorables Senadores saben que en las materias que son de privativa incumbencia del Gobierno en cuanto a prestación de proyectos de ley al Congreso, una vez lleguen aquí somos absolutamente libres para sugerir modificaciones, siempre que nos refiramos a las materias específicas del proyecto, y no a materias diferentes que no hayan sido contempladas en él.

Entonces, honorable Senador, dejemos claro el asunto. Tenemos absoluta iniciativa y libertad para lo de las dietas, siempre que no pretendamos hacerlo más de una vez dentro de cada período de cuatro años. Y tenemos iniciativa para las prestaciones sociales, siempre que no queramos elevarlas más allá de las que tienen los Ministros. Cuando queramos sobrepasar tal límite, en ese instante sí tenemos que esperar a que llegue un proyecto de ley del Gobierno. Pero una vez que esto suceda, aquí tenemos pleno derecho de reglamentar, de decretar, de establecer unas prestaciones sociales para los ministros superiores a las que el propio Gobierno haya propuesto. Porque la facultad de modificar materias específicas de proyectos gubernamentales no se le ha retirado al Congreso.

Interpelación del honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:

—Honorable Senador, para hacerle una pregunta muy respetuosa. Su intervención se prolonga mucho en el tiempo, ¿o Su Señoría piensa terminar pronto?

Contesta el honorable Senador Espinosa Valderrama:

—Si mis muy apreciados colegas me dejarán terminar, creo que en quince minutos podría concluir.

Interpelación del honorable Senador Angulo Gómez:

—La razón de mi pregunta es esta, honorable Senador. Comoquiera que hay una citación al señor Ministro de Educación, promovida por el Senador Echeverri Mejía, yo creo que terminada su exposición, como ponente que soy del proyecto, estaría en capacidad de hacer una síntesis no solamente de mi pensamiento, sino también ocuparme de las muy inteligentes y respetables observaciones que usted le ha hecho. Porque considero que el Senado lleva ya cuatro o cinco sesiones debatiendo este asunto, casi que hay una suficiente ilustración, no lo estoy diciendo en el argot del reglamento; se me hace que me entiende muy bien; y también hay pendientes proyectos de una gran importancia y que ocupan la atención, por ejemplo, del señor Ministro de Justicia, de iniciativa gubernamental. Por eso, con mucho comedimiento, si Su Señoría termina en un cuarto de hora, tendría yo tiempo como ponente de hacer una síntesis de mi pensamiento y contestar a los muy respetables e inteligentes razonamientos suyos.

Continúa el honorable Senador Augusto Espinosa Valderrama:

—Es mi aspiración honorable Senador. Con mucho gusto.

Interpelación del honorable Senador Clemente Salazar Movilla:

—Yo me proponía intervenir en el debate, pero dado que se está alargando la intervención de Su Señoría querría que me absolviera esta consulta. De acuerdo con el texto del artículo 113 que dice:

"Los miembros del Congreso tendrán durante todo el período constitucional respectivo el sueldo anual y los gastos de representación que determine la ley".

Ese es el texto constitucional. El texto del proyecto dice: "Los miembros del Congreso tendrán durante todo el período constitucional respectivo el sueldo anual y los gastos de representación que determine la ley".

Le pregunto. ¿Los dos textos en qué difieren? Dicen lo mismo.

El Senador Espinosa:

—Suprime del segundo texto una frase que seguía...

Interpelación del honorable Senador Salazar:

Habla de "todo" y la suprimo porque estoy un poco de acuerdo con interpretación que ayer le hizo el Senador Emiliani Román. En realidad dice: Los miembros del Congreso tendrán durante todo el período constitucional, es decir, durante los cuatro años de período senatorial, tendrán el sueldo anual y los gastos de representación que determine la ley. Entonces quienes nos aumentamos los sueldos y los gastos de representación a fines del año de 1971 tendríamos derecho a gozar de ese aumento desde el 7 de agosto de 1970, porque es "todo el período constitucional"; es decir, el texto tendría efecto retroactivo como ayer lo decía el Senador Emiliani Román.

Entonces, la duda mía es esa: Cree Su Señoría que tiene efecto retroactivo o no lo tiene?

Continúa el Senador Espinosa Valderrama:

Al leer Su Señoría el texto de lo que fue el proyecto aprobado en primera vuelta, suprimió las últimas palabras del primer inciso, que era cuando yo recordaba que habíamos llegado a la transacción de suprimir esas palabras; decía: "No podrá ser pagado cuando por falta no justificada no se

concurra a sesiones del Congreso y de las Comisiones". Al suprimirle esa parte, la transacción fue incluir la palabra "todo" para establecer ese límite, cambiar el exceso de detalles reglamentarios y que quedaran en manos los parlamentarios...

Interpelación del honorable Senador Salazar:

Durante "todo el período constitucional respectivo"; el período constitucional respectivo es de cuatro años.

Vuelve el Senador Espinosa:

Yo, honorable Senador, oí la argumentación del Senador Emiliani, ayer. Casuística, ergotista, inteligente; no lo niego. Me atengo a estas palabras de la Corte Suprema de Justicia en el fallo que declaró exequible el proyecto, en contra de las objeciones formuladas por el Gobierno. Dijo así la Corte: "El hecho de que la remuneración sea anual y se pague durante todo el período constitucional respectivo lleva a la conclusión de que, decretada dentro de un período en curso, entra en vigor para el mismo o para lo que falte de él, aunque ya no pueda modificarse con efectos para el mismo período".

Contesto, pues honorables Senador, con la autoridad de la Corte que es superior a la mía. Pero, honorables Senadores, si me permitieran, yo quiero terminar; no desearía impedir al Senador Angulo Gómez la oportunidad de hacer la síntesis que desea. Pero tengo que hablar de algo que me falta sobre la parte de prestaciones porque quisiera que viéramos lo que se puede hacer, para que veamos el peligro de suprimir la cortapisa, el límite, el tope, el obstáculo que nosotros mismos como constituyentes establecimos para la acción del Congreso.

He aquí los aspectos de ventaja que el proyecto declarado inconstitucional establecía en favor de los Congresistas y en exceso de lo que tienen los ministros. Dice así la sentencia: Los artículos primero y segundo: Se elimina el tope previsto en el artículo 30 del Decreto 3135, como también el contemplado en Decreto extraordinario 475 de 1971 sobre pensión de jubilación. Entonces quedarían los ministros con tope para su pensión de jubilación y los parlamentarios podrían disfrutar una jubilación superior. Se establecía, además, el reajuste automático de las prestaciones, del cual no disfruta ningún empleado público del país y por consiguiente tampoco los ministros. Un privilegio excesivo; solo y exclusivamente para los congresistas. Ese es el peligro de eliminar las cortapisas, porque empezáramos a legislar en esta forma. Si ya esto se hizo a pesar de la existencia del artículo 113, qué tal que lo cambiemos. Iríamos hasta donde jugara nuestra imaginación.

Interpelación del Senador Raimundo Emiliani Román:

Anuncio que estoy dispuesto a votar todos los proyectos excesivos y alguno tendrá que triunfar mientras no se modifique el artículo 113. Ese fue un proyecto de reacción y aquí vendrán muchos proyectos de reacción.

De nuevo el Senador Espinosa Valderrama:

Lo malo, honorable Senador, es que Su Señoría se equivoca al dirigirme a mí la amenaza, porque yo no soy el dueño de la situación; yo apenas estoy exponiendo unas ideas en la ilusión de que el Congreso esté conmigo. Si está de acuerdo conmigo, la amenaza será de Su Señoría para el Congreso; para mí no, pues no merezco tamaño honor. Pero prosigamos: Algo más que se hacía en ese proyecto que se declaró inexecutable: Se concedía seguro de vida doble cuando la muerte sea por causa distinta a la natural, mientras para los ministros o cualquier empleado se dobla solo cuando sea por accidente o por enfermedad profesional.

Otra ventaja, otro privilegio: Por el artículo cuarto se consagraba para los parlamentarios jubilados, como tales, un régimen de asistencia médica que exceda el ordinario previsto para los demás empleados públicos, inclusive los ministros; es algo verdaderamente impresionante; no lo, honorables Senadores, porque quiero abreviar, pero si ustedes lo desean lo puedo hacer. En todo caso se establecía un privilegio irritante, casi horripilante como de una sentencia decía ayer el Senador Emiliani Román. También se establecía, para la Caja de Previsión Social, unas obligaciones a favor de los parlamentarios y de los jubilados parlamentarios superiorísima a las otras de la misma Caja, arrebatándole prácticamente la dirección de sus servicios para imponerle por ley unas condiciones, un servicio y un sistema de favor y privilegio que beneficiaría a los Congresistas. Pero hay algo más que es muy delicado y quiero plantear con franqueza. Se establecía, por ejemplo, en ese proyecto objetado, el seguro y las prestaciones para los Senadores y Representantes desde el día en que fueren elegidos hasta la terminación de su mandato. Detengámonos un segundo para ver qué significaba esto. Sencillamente que íbamos a establecer prestaciones sociales a los Congresistas por un número doble, porque disfrutarían de ellas todos los su-

plentes. Yo no tengo absolutamente nada contra los suplentes. Mas no creo que por una argucia legal podamos convertir en principales a quienes no lo son de acuerdo con la Constitución y que en vez de 118 Senadores tengamos en un momento dado, ante la Caja de Previsión Social, 236.

Si se decía que las prestaciones y el seguro cubren al parlamentario desde cuando es elegido hasta cuando termina su mandato, se buscaba lo siguiente: En primer lugar, que el parlamentario elegido en abril tuviere seguro y prestaciones desde entonces, aunque solo se posesione el 20 de julio. También que si por cualquier circunstancia un principal se retira en la mitad del período continúe durante dos años disfrutando de la plenitud de las prestaciones, mientras también tendría derecho a ellas el suplente actuante.

Interpelación del honorable Senador López Z:

Si mal no recuerdo, yo estuve en la comisión que estudió las objeciones del Gobierno en unión del Senador Carlos Monroy y del Senador Angulo. Se partió de esta base: La Corte Suprema de Justicia en el país no tiene tope de pensión por un decreto especial dictado por el doctor Hínestroza Daza; primer derecho de privilegio que había contra los Magistrados; segundo, el automatismo para las pensiones de jubilación; está establecido por la Ley 10 del año 62 y la tienen los oficiales del ejército; el pago doble en los casos de accidente o fuera de los casos naturales lo tienen todos los empleados públicos, ministros o empleados particulares. Le quiero contar que quienes en alguna forma mantuvimos disposiciones que posteriormente la Corte criticó, lo hicimos pensando en que había un régimen en el país de carácter analógico que podría servir como base para que eso no se extendiera en forma excesiva. Tenga la seguridad que esa fue la intención de la comisión que honestamente estudió la situación y de ninguna manera creyó considerar que íbamos a valernos de la oportunidad legal para establecer un régimen odioso de privilegios en favor de los congresistas. Muchas gracias.

Continúa el Senador Espinosa Valderrama:

Insisto en la última parte de mi intervención: Al establecer que a los congresistas se les otorgaran prestaciones sociales desde el día de su elección hasta la terminación de su mandato, se les regalaban tres meses, de abril a julio, y luego se preveía la circunstancia de que un principal que se retira en la mitad del período saliera a disfrutar de las mismas prestaciones sociales de que estaría disfrutando su suplente. Eso me parece aberrante, porque un Senador que se retira no debe tener otra prestación que su cesantía o su jubilación, como los ministros; no puede dársele la gabela al Congreso de que pueda ordenar prestaciones sociales en forma tan extraña, tan curiosa, igualando suplentes y principales en un momento dado.

Lo que quiero con este análisis es que el Congreso vote a conciencia, sabiendo los males en que se puede incurrir con estas modificaciones, los daños que se harían al país, el perjuicio que se causaría al propio Congreso. No se cual vaya a ser el resultado final. Bien pudieran derrotarme en este empeño de defender una norma constitucional sabia, un principio justiciero, equitativo y benéfico para el Congreso. Bien pudieran derrotarme, pero me quedaría la satisfacción de haber levantado mi voz para dar unas explicaciones que le debía a los Senadores, porque tal vez ellos no estaban en la obligación de recordar tanto detalle como yo, quien fue uno de los negociadores de los pactos del partido liberal con el partido conservador que permitieron la reforma constitucional del 68.

Los Estadistas y los Políticos.

Solamente quisiera decir, ya casi terminando, que me impresionan mucho dos palabras, o no dos palabras, sino dos frases de dos personajes ilustres de diferentes países y pronunciadas en circunstancias opuestas o divergentes. Una fue del Presidente Kennedy, cuando antes de su propia campaña, y siendo un joven Senador que preparaba aquel libro famoso de "Perfiles de Coraje", comentaba: es curioso que una madre declare que ella se sentiría muy complacida de ver a su hijo de presidente de la república, pero que inmediatamente agregue que jamás le gustaría verlo de político. Otra reciente, de un ex primer ministro de Francia, Edgard Faure, por cierto consignado en su libro de campaña por un nuevo contrato social, cuando dice: Algo debe suceder desde que las gentes colman de elogios a los estadistas y repelen a los políticos, sin caer en cuenta de que esos estadistas no son sino unos políticos en ejercicio de determinadas funciones.

Si eso es así, honorables Senadores, si sabemos el desvío con que se observa nuestra propia actividad por muchas de las gentes, si somos políticos en ejercicio, por qué no tenemos la honestidad mental de indagar qué es lo que puede estar perjudicando la actividad a la cual hemos consagrado nuestras vidas para que se la mire con menosprecio, con repugnancia en relación con otros aspectos de la misma

carreira, mientras se permite a las mismas gentes limpiar el polvo que recogieron sus zapatos en viejas campañas políticas para acceder al estadio superior de Presidente de la República o de estadistas? Por eso yo creo que debemos cuidar nuestra posición. Porque si siempre habremos de cargar con la incompreensión, con la falta de inteligencia acerca de lo que es nuestra función y de cómo se desempeña nuestro trabajo, tenemos que estar vigilantes y no incurrir en equivocaciones que den la razón a los permanentes críticos.

Epílogo.

Permítaseme, ahora sí para terminar, hacer un resumen para que quede en el pensamiento de los honorables Senadores.

En primer lugar, el artículo 113 de la Constitución fue resultado de un acuerdo político que merece respeto, como lo recaba el Presidente del Directorio Nacional Conservador. Sus posibles reformas deberían estudiarse de partido a partido para resolver lo que mejor convenga al país.

En segundo lugar, que no estamos aquí en una lucha, como lo quería el Senador Escobar Sierra, entre la autonomía del Congreso y la dependencia del Ejecutivo. Estamos colaborando, como lo manda la Constitución al exigir que colaboren económicamente las ramas del poder público para el bien común y para el bienestar de todos los conciudadanos. Estamos colaborando, y estas cortapisas que hay en el artículo 113 las establecíamos nosotros mismos sin perder nuestra autonomía, ya que la tenemos plena para el señalamiento de las remuneraciones con tal de que no se nos ocurra hacerlo con más frecuencia de la que permite la Carta, que es una vez en cada período cuatrienal; así como disfrutamos de ella para resolver sobre las prestaciones sociales, solo con el límite existente de que no podemos aspirar a tenerlas mejores que las de los ministros, funcionarios de primera categoría en la república.

Tratándose de algo delicado y serio, pido al Congreso que medite, que raciocine, que no se convierta en un depaador de privilegios para sus propios miembros mientras olvida el destino de tantas gentes que padecen, sufren y ansían un franco mejorarse. Cuántas cosas pudiéramos estar haciendo aquí, honorables Senadores: Pero ya ven cómo esta tarde se nos ha ido en un debate sobre nuestro salario y nuestras prestaciones sociales. No me arrepiento de haberme tomado el tiempo que me he tomado porque alguna voz tenía que agregarse a las muy importantes de mis colegas y copartidarios que ya se han expresado en contra de esta malhadada iniciativa.

Como creo en el Congreso de mi patria, no comparto la tesis del Senador Emiliani de que aquí solo se buscará protección contra las devaluaciones monetarias, el elevado costo de la vida y que los que vengán después de nosotros no van a tener otro oficio que señalarse excesivas dietas al comenzar cada período para preservarse, y precaverse. Yo diría que la función de los Congresistas es todo lo contrario, controlar al Ejecutivo para que el manejo de las finanzas y de la economía se haga precisamente en forma que evite la excesiva desvalorización monetaria y el permanente temor por la elevación del costo de la vida. En ese sentido tendríamos que trabajar, no buscando para nosotros un privilegio, no solo preservando nuestras ventajas y nuestras buenas condiciones mientras dejáramos que otras gentes se mueran de hambre porque no son miembros de un cuerpo que se puede decretar las propias dietas y las propias prestaciones sociales. Esta consideración nos debería obligar a ser discretos, a ser prudentes, a meditar a fondo, a cavilar sobre esta materia para que no cometamos una equivocación.

Por todo esto, yo anuncio de la manera más decidida mi voto negativo al proyecto tal como ha venido discutiéndose. Habría otra solución; y sería abrir la puerta para un estudio detenido, conciente, con paciencia, con prudencia, con sagacidad. En esa eventualidad el proyecto debería volver a la Comisión respectiva para que se pudiera estudiar como corresponde, para que los partidos políticos intervinieran como partidos. Yo no critico a los proponentes de esta iniciativa; doy por descontado que obran de la mejor fe, con inteligencia, con patriotismo. Pero he señalado, imagino que con cierta propiedad, los errores que implicaría suprimir la palabra "todo" para establecer el alza anual y eliminar el tope que existe para las prestaciones sociales. Si estuviéramos en la Comisión, ofrecería mi voluntad de estudio. Hay Senadores por ejemplo, que hablaban de un régimen prestacional especial para los congresistas. He conversado de eso varias veces con mi colega el Senador Alberto Mendoza Hoyos y estimamos que algo pudiera hacerse con limitaciones específicas que quedarán consignadas en la Constitución.

Esta iniciativa tal como está, señor Presidente, recibirá mi voto negativo. Si quiere llevarse a una Comisión para que la estudiáramos, ofrezco mi buena voluntad, mi cooperación, mi deseo de seguir trabajando por el bienestar del país y para que el Congreso esté preservado de sospecha, en una especie de urna de cristal hasta donde no llegue la maledicencia y menos la irracundia ciudadana.

Mil gracias, señor Presidente.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 7

por la cual se restablece el ejercicio del derecho de huelga de que trata el artículo 18 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones sobre Contratación Colectiva.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. **Definición de huelga.** Huelga es la suspensión colectiva de todas las actividades laborales de una o varias empresas o establecimientos, previamente acordada por los trabajadores, con las finalidades y conforme al procedimiento, requisitos y reglas establecidos por la ley.

Artículo segundo. **Requisitos de existencia.** 1. Para que en cada caso exista el derecho de huelga de que trata el artículo anterior, deberán concurrir los siguientes requisitos:

a) Que el acuerdo previo de la huelga haya sido determinado en votación secreta por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o por la asamblea general del sindicato o sindicatos a que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores. Antes de celebrarse la asamblea, se dará aviso a las autoridades del trabajo.

b) Que los fines de la suspensión de labores sean los de obtener del empleador, la creación, modificación, suspensión, supresión, interpretación, cumplimiento o efectividad de las condiciones generales y especiales de trabajo de las respectivas empresas, entidades o establecimientos.

c) Que previamente a su declaratoria y realización se hayan cumplido los términos, formas, trámites sobre el pliego de peticiones, arreglo directo y mediación de que trata la presente ley.

2. Cuando la asamblea general ha sido convocada por una o varias asociaciones sindicales de trabajadores con un número de afiliados superior a la mitad más uno de los trabajadores de la respectiva empresa o establecimiento, la mayoría absoluta de que trata el numeral a) del presente artículo, se determinará así:

a) Se tomarán en cuenta los trabajadores afiliados a la asociación o asociaciones sindicales concurrentes al conflicto, con exclusión de los altos empleados y de dirección de las respectivas empresas o establecimientos.

b) Se computarán únicamente los trabajadores vinculados legalmente a la empresa o establecimiento en el momento de producirse la votación declaratoria.

3. Cuando en una misma empresa o establecimiento no existiere sindicato con número de afiliados superior a la mitad más uno de sus trabajadores, o al mismo conflicto colectivo de trabajo, no hubieren concurrido sindicatos con una suma de afiliados igual por lo menos a dicha cifra, el sindicato existente o el mayoritario convocarán la asamblea general única, en la cual se definirá sobre la declaratoria de huelga. En este caso podrán asistir también los trabajadores no sindicalizados. De todas formas, sea cual fuere el número de trabajadores que asista a la asamblea general única, estos podrán decidir que el pliego de peticiones sea resuelto por un Tribunal de Arbitramento obligatorio.

Artículo tercero. **Declaración, ejecución y efectos.** 1. La huelga sólo podrá declararse una vez concluida la etapa de arreglo directo y el término legal de que dispone el Ministerio de Trabajo para realizar la mediación y llevarse a efecto únicamente después de transcurridos ocho días contados a partir de la declaratoria.

2. También podrá declararse la huelga en cualquier momento anterior al plazo dispuesto en el numeral precedente, cuando el patrono o empleador no hiciere las designaciones de sus representantes para la negociación del pliego de peticiones dentro de los términos legales, no diere la respuesta respectiva al pliego de peticiones, o sus delegados o representantes no concurren a las reuniones, o cuando se incumpliere la convención colectiva de trabajo.

3. Durante la ejecución de la huelga:

a) Los trabajadores deberán abandonar el lugar del trabajo;

b) Se suspenden los efectos del contrato de trabajo.

c) Para la conservación y seguridad de los locales, maquinarias y materias primas de la respectiva empresa o establecimiento, solo se podrá enganchar personal de trabajadores que hubieren concurrido al conflicto, mediante la celebración de acuerdos especiales con el sindicato.

d) Las autoridades policivas preservarán el orden público, armonizándolo con la garantía que deberán dar a los trabajadores de la empresa o establecimiento en huelga, de que no se permitirá el ingreso al trabajo de los grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.

Artículo cuarto. **Limitaciones.** 1. No hay derecho de huelga y por consiguiente no se garantiza su ejercicio en aquellas empresas, entidades o establecimientos, públicos o privados, que presten los siguientes servicios:

a) De comunicaciones, acueductos y alcantarillados, energía eléctrica, aseo, salud del Estado, hospitales, clínicas y cementerios.

b) Para los sectores de empleados públicos dependientes en forma directa de las siguientes entidades o instituciones del Estado:

a) Del Despacho presidencial y de los Ministerios;

b) De las fuerzas militares y de policía;

c) De las Ramas Legislativa y Jurisdiccional;

d) De los organismos de control fiscal y del Ministerio público del Estado;

e) De las Superintendencias y Departamentos Administrativos;

f) De los Departamentos, Intendencias, Comisarias y Municipios.

2. Para los efectos del derecho de huelga sólo el legislador podrá determinar cuáles otras actividades, entidades o instituciones, distintas de las enunciadas en los numerales anteriores, tienen el carácter de servicio público.

Artículo quinto. **Huelga imputable al patrón.** 1. La huelga es imputable al patrón en los siguientes casos:

a) Cuando el patrono incurriere en actos ilegales en el curso del conflicto o desarrollo de la huelga, en detrimento del ejercicio de ese derecho de los trabajadores;

b) Cuando el patrono no hiciere en tiempo oportuno las designaciones de sus delegados y representantes para la negociación del pliego de peticiones;

c) Cuando no diere la respuesta respectiva al pliego de peticiones, o sus delegados o representantes no concurren a las reuniones;

d) Cuando el patrono no diere cumplimiento a la convención colectiva de trabajo.

2. La declaración de que una huelga es imputable al patrono será hecha por el Juez del Trabajo respectivo, a petición exclusiva de la asociación o asociaciones sindicales de trabajadores que hubieren concurrido al conflicto colectivo de trabajo, o de las confederaciones de trabajadores legalmente existentes a las que se hallaren afiliados los respectivos sindicatos.

3. La acción de que trata el numeral anterior podrá proponerse en cualquier tiempo durante la ejecución de la huelga y hasta treinta días después de terminada ésta.

4. Declarada una huelga imputable al patrono, el Juez condenará, in genere, a éste a pagar a título de indemnización los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por todos sus trabajadores, durante el tiempo del cese de actividades.

Artículo sexto. **Moción del pliego de peticiones.** Pliego de peticiones es el escrito presentado por una o varias asociaciones sindicales de trabajadores, a uno o varios patronos, dirigido a promover el conflicto colectivo de trabajo.

En consecuencia, los patronos o empleadores no podrán presentar en ningún caso pliego o contrapliego de peticiones a las asociaciones sindicales de trabajadores o a éstos.

Artículo séptimo. **Protección durante el conflicto.** Los trabajadores de las empresas, entidades o establecimientos en donde se hubiere presentado un pliego de peticiones no podrán ser despedidos sin invocación y comprobación de justa causa legal. Esta protección se extiende desde la fecha de la presentación del pliego de peticiones, hasta la solución definitiva del conflicto por cualquiera de los medios legales y su violación genera la acción de reintegro con pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar durante el tiempo en que el trabajador estuviere fuera del servicio.

Artículo octavo. **Presentación del pliego de peticiones.** El pliego de peticiones deberá presentarse por el Presidente y el Secretario General de la organización u organizaciones respectivas, ante la Inspección del Trabajo correspondiente, mediante escrito en el cual se informará sobre los nombres completos, domicilio y residencia de los patronos o empleadores a los cuales va dirigido y los nombres de las personas designadas por la asamblea sindical para intervenir en el conflicto. También podrá el respectivo sindicato, si así lo prefiere presentar el pliego de peticiones directamente al patrono o su representante.

Dentro de las 24 horas de recibido el pliego de peticiones por la Inspección del Trabajo, ésta deberá remitirlo a la empresa, entidad o establecimiento que corresponda, haciendo constar la fecha y hora de la entrega al patrono o empleador y enterándolo de la obligación de designar, dentro de los tres días siguientes, las personas que habrán de intervenir en su nombre y representación en el curso del conflicto.

Artículo noveno. **Delegados y representantes de las partes.** 1. Las asociaciones sindicales de trabajadores designarán cuatro delegados para intervenir en el conflicto colectivo de trabajo en la etapa de arreglo directo y para suscribir conjuntamente con los representantes legales de las partes la convención colectiva de trabajo a que hubiere lugar.

2. Tales delegados deberán reunir las siguientes condiciones:

a) Ser colombiano;

b) Ser mayores de edad;

c) Que dos de ellos sean trabajadores actuales de la respectiva empresa, entidad o establecimiento y que lo hubieren sido por lo menos con seis meses de anterioridad a su designación;

d) Que los otros dos hubieren sido designados por la Federación o Confederación a la cual estuviere afiliada la organización sindical de primer grado.

3. Los delegados del patrono serán cuatro y deberán reunir las condiciones de que tratan los literales a) y b) del numeral 2º del presente artículo.

4. Serán representantes de las partes para todo el curso del conflicto, las personas o persona que tengan esta calidad conforme a sus estatutos o a la ley y con los alcances especiales en ellos establecidos.

Artículo décimo. **Arreglo directo.** Las conversaciones de arreglo directo durarán máximo treinta días.

Artículo decimoprimero. **Terminación del arreglo directo.** 1. El arreglo directo terminará:

a) Por vencimiento del término legal sin acuerdo;

b) Por determinación de una de las partes, adoptada antes del vencimiento del término legal;

c) Por acuerdo total.

2. En los casos de los literales a) y b) del numeral anterior, deberá levantarse un acta en la cual constarán las circunstancias descritas en dichos ordinales. Inmediatamente se informará de tales sucesos a la Inspección del Trabajo respectiva, las que al día siguiente los hará conocer el Ministerio del Trabajo.

3. En el caso del literal c) se suscribirá la convención colectiva de trabajo.

Artículo decimosegundo. **Mediación.** 1. Al día siguiente de concluido el arreglo directo por uno de los motivos previstos en los literales a) y b) del numeral 1º del artículo anterior, el conflicto colectivo de trabajo entrará en la etapa de mediación, que consiste en la intervención oficiosa del Ministerio del Trabajo dirigida a procurar una solución del mismo.

2. La mediación tendrá una duración de 15 días contados a partir de la fecha de la terminación del arreglo directo. Las partes de común acuerdo, podrán ampliar este plazo hasta por 10 días más.

3. La mediación no podrá terminarse antes de los plazos de que trata el numeral anterior, salvo que se llegare a un acuerdo total del conflicto.

Artículo decimotercero. **Oportunidad del Ministerio del Trabajo.** 1. En la mediación, el Ministerio del Trabajo sólo tiene las funciones de gestor de buenos oficios y amable componedor.

2. En ejercicio de la función de buenos oficios, el Ministerio del Trabajo deberá propiciar el entendimiento entre las partes a fin de lograr una solución adecuada del conflicto.

3. Como amable componedor el Ministerio del Trabajo deberá presentar a las partes, fórmulas verbales o escritas de arreglo del conflicto, respecto de todos los puntos del pliego de peticiones pendientes de solución, que no les serán obligatorias.

Artículo decimocuarto. **Mediadores.** 1. Los mediadores en un conflicto colectivo de trabajo serán tres y deberán ser asignados por el Ministerio del Trabajo, lo mismo que el Secretario correspondiente.

2. Los mediadores deben ser personas condecoradas de los problemas sociales y económicos, de insospechable honestidad y conocedoras de la actividad de la empresa, entidad o establecimiento.

3. Los mediadores y el Secretario sólo podrán percibir por su gestión, los honorarios que señale y pague el Ministerio del Trabajo, por tratarse de personas que ejercen funciones públicas.

Artículo decimoquinto. **Trámite de la mediación.** 1. Los mediadores deberán tomar posesión y comenzar a actuar dentro de los dos días siguientes a la comunicación de su nombramiento.

2. Los mediadores presentarán fórmulas a las partes. De ser aceptadas se suscribirá la convención colectiva de trabajo. En caso contrario, así se hará constar en un acta final que suscribirán los mediadores y las partes al terminar el plazo.

Artículo decimosexto. **Arbitramento. Noción y generalidades.** 1. Para los efectos de esta ley, arbitramento es el procedimiento dirigido a resolver los conflictos colectivos de trabajo, mediante el cual la solución se otorga a un tribunal especial, al que concurren las partes, por acuerdo entre ellas, por determinación de los trabajadores o por mandato de la ley.

2. En consecuencia, el conflicto colectivo que no se hubiere solucionado mediante convención colectiva de trabajo en una de las etapas de arreglo directo, mediación o huelga, en su caso, se someterá al conocimiento y decisión de un tribunal de arbitramento convocado por el Ministerio del Trabajo, en los eventos y mediante los trámites, formas y términos señalados en esta Ley.

Artículo decimoséptimo. **Arbitramento opcional.** 1. Arbitramento opcional es el originado en la libre voluntad y determinación de un sindicato de trabajadoras, o en el acuerdo entre éste y el patrono.

2. El Ministerio del Trabajo convocará el tribunal correspondiente en el caso de arbitramento opcional, dentro de los dos días siguientes a aquel en que reciba la comunicación sobre la decisión tomada por los trabajadores o el acuerdo a que llegaren sindicato y empresa, nota que además deberá contener el nombre o nombres del árbitro o árbitros.

Artículo decimooctavo. **Arbitramento forzoso.** 1. Arbitramento forzoso es el impuesto obligatoriamente por la Ley para la solución de conflictos colectivos de naturaleza especial.

2. Procede el arbitramento forzoso: en aquellos casos en que no hay derecho de huelga y en consecuencia no se garantiza su ejercicio regulados en el artículo 4º de la presente ley.

El Ministerio del Trabajo convocará el tribunal correspondiente en el caso de arbitramento forzoso dentro de los dos días siguientes a aquel en que venció el término legal de la mediación.

Artículo decimonoveno. **Del Tribunal de Arbitramento.** 1. El Tribunal de Arbitramento se compondrá de tres árbitros y un secretario, designados, así:

a) Un árbitro por cada una de las partes;

b) El árbitro tercero lo escogerán los árbitros de las partes y en caso de desacuerdo, que harán conocer del Ministerio del Trabajo al otro día de su posesión, lo nombrará esta entidad, dentro de los dos días siguientes al recibo del informe.

c) Los árbitros disponen de dos días para aceptar, poseionarse y entrar en funciones. La renuncia de cualquiera de las partes para designar árbitro, dará derecho al Ministerio del Trabajo para hacerlo. En caso de falta, renuncia o impedimento de alguno de los árbitros, se procederá a reemplazarlo en la misma forma, como se hizo la designación;

d) El secretario será designado por el Tribunal de Arbitramento en su sesión de instalación;

e) Los honorarios de los árbitros y el secretario del Tribunal de Arbitramento serán pagados por el Ministerio del Trabajo, por tratarse de personas que ejercen funciones públicas.

2. Cuando corresponda al Ministerio del Trabajo la designación de árbitros, lo hará de la lista que cada dos años y en número no inferior a 200 elabore la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo vigésimo. **Trámite del arbitramento.** 1. Una vez convocado el Tribunal de Arbitramento, de origen opcional o forzoso, obliga plenamente la concurrencia de las partes al curso del proceso arbitral y a sus efectos.

2. El Tribunal de Arbitramento de que trata la presente Ley no podrá deliberar ni decidir sino con la asistencia plena de sus miembros.

3. El Tribunal de Arbitramento decidirá de las materias del pliego de peticiones respecto de las cuales no se hubiere producido acuerdo entre las partes en las etapas de arreglo directo y mediación, en su caso.

4. El Tribunal proferirá la decisión correspondiente dentro del término de 10 días, contados desde su integración. El Ministerio del Trabajo, a petición del Tribunal podrá ampliar este plazo hasta un máximo de treinta días.

Artículo vigésimoprimer. **Forma, efectos y vigencia del Laudo.** 1. La decisión arbitral se denomina Laudo y éste no

podrá afectar los derechos y prerrogativas legales, convencionales y contractuales preexistentes, más favorables a los trabajadores.

2. El Laudo Arbitral se proferirá motivadamente y se ajustará en lo posible a la forma de las sentencias judiciales.

3. La decisión del Tribunal se tomará por mayoría de votos y todos los árbitros deberán firmar el Laudo, so pena de incurrir en denegación de justicia. El disidente podrá salvar su voto por escrito, dentro de los tres días siguientes a la expedición del Laudo.

4. El Laudo se notificará personalmente a las partes, o en su defecto quedará notificado por el solo envío a las partes o a sus apoderados, de un oficio remisario de la respectiva providencia, por correo certificado, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

5. El Laudo:

- a) Pone fin al conflicto colectivo de trabajo;
- b) Hace tránsito a cosa juzgada;
- c) Tiene el carácter de convención colectiva.

6. La vigencia del Laudo no podrá exceder de dos años.

Artículo vigesimosegundo. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga los artículos 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 455, 456, 458, 459, 460; Decreto 939 de 1966 del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que le sean contrarias.

Propuesto a la Cámara de Representantes en Bogotá, a los 24 días del mes de julio de 1974, por los infrascriptos Representantes por el Departamento de Cundinamarca.

Tulio E. Cuevas R., Jorge Carrillo R.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La experiencia que nos ha dado el desempeño de funciones sindicales a través de muchos años, nos indican que al llegar al Parlamento Colombiano, debemos proponer la modificación sustancial de una legislación que no ha cumplido el mandato constitucional del artículo 18 de la Carta, en ninguno de sus extremos. Porque ni ha existido una garantía del derecho de huelga, ni se ha reglamentado su ejercicio. En cuanto a lo primero, tiene la actual Legislación Laboral un "entendimiento" que está muy lejos de ser una definición. En cuanto a lo segundo, a su reglamentación, todas y cada una de las disposiciones legales son acuciosas limitaciones u obstáculos a un derecho tan plenamente consagrado, por la Carta Fundamental de la República.

Para fundamentar las anteriores aseveraciones, hacemos a los honorables Representantes las siguientes consideraciones:

Garantía constitucional. Entendemos que cuando la Constitución Nacional garantiza el ejercicio de un derecho, este no puede estar limitado por las normas que lo reglamentan, sino que, por el contrario, las normas reglamentarias deben sacarlo de cualquier posibilidad que impida su plena vigencia dentro de la vida jurídica de la nación. La garantía de los derechos debe ser plena; de lo contrario, la garantía constitucional no pasa de ser un simple enunciado sin objetivación práctica alguna y entra al campo de una vana programación que incumple la voluntad del constituyente. Si para los demás derechos consagrados en la Constitución Nacional existe un pleno ejercicio, por qué no puede conseguirse el mismo tratamiento para el derecho más significativo del tiempo moderno, el derecho de huelga, al que han llegado los pueblos por tan difíciles caminos como son la lucha de muchos años por parte de los trabajadores.

Ejemplo de otros países. Todos aquellos países que fundamentan su sistema jurídico en la democracia, poseen un cuerpo de normas esenciales que garantizan a los trabajadores el derecho de huelga. La simple lectura de las normas laborales vigentes en México y Venezuela para no citar sino dos naciones, nos llevan a la conclusión de que Colombia debe poseer una programación jurídica que garantice la huelga, cuando ésta se enmarca dentro de las normas establecidas en el artículo primero de nuestro Código Sustantivo del Trabajo, "de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social".

Definición del derecho de huelga. En la propuesta de definición del derecho de huelga, seguimos el itinerario de los otros derechos fundamentales que consagra la Carta, en los cuales el derecho de propiedad, el derecho a la vida, el derecho a la seguridad, no se compadecerían una programación como la contenida en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo. Desde ningún ángulo sería aceptable que se dijese, en la ley: "se entiende por vida", "se entiende por propiedad", "se entiende por seguridad", etc., pues la huelga posee una etiología que nace de muy grandes y fundamentales razones históricas, económicas, sociales, tal y como puede afirmarse del derecho a la vida, del derecho de propiedad, del derecho de seguridad. La definición que trae nuestra legislación, debe por lo tanto ser modificada.

Por lo anterior, proponemos la definición de la huelga como lo que es: la suspensión del trabajo llevada a cabo por un grupo de trabajadores. Es este el derecho de huelga, como la vida es el derecho a la existencia, la propiedad el derecho a poseerla y la seguridad el derecho a disfrutarla.

Objetivos de la huelga. A los objetivos de la huelga, introducidos uno nuevo, ya que el primero, del artículo 4º de este proyecto de ley, es el mismo que aparece en la actual legislación. En cuanto al segundo objeto de la huelga hemos creído indispensable introducirlo, por la razón siguiente: no existe medio idóneo, eficaz, lógico, en la actual legislación, para conseguir que los convenios colectivos de trabajo sean totalmente cumplidos por los empleadores cuando desean violarlos. Y si para conseguir que un empleador celebre un convenio colectivo la ley otorga el derecho de huelga, con mucho mayor razón debe consagrarlo para cuando se violen derechos ciertos, consagrados en documentos que tienen carácter de públicos, por la naturaleza que los asiste.

Huelga imputable al patrón. Como innovación proponemos la figura de la huelga imputable al patrón, institución que nace de la más estricta sindéresis entre un compromiso que se adquiere y un rechazo a cumplirlo. Que tenemos razón en la propuesta, no lo indica la vida anterior de la contratación colectiva. En toda la legislación laboral, puede afirmarse, no existe el poder coercitivo que haga posible la exigencia a un empleador que incumpla los convenios colec-

tivos. Como prueba traemos la realidad vivida en todos y cada uno de los casos de incumplimiento. La huelga imputable al patrón será la más saludable institución para la paz y la armonía de las relaciones sociales del país.

Huelga ilimitada. El derecho de huelga debe ser ilimitado en su ejercicio. Cualquier limitación es una alambrada que no es acorde con la garantía plena de un derecho. Lo que no quiere decir que no se permita la intervención de las autoridades cuando se rebasen los límites de la Ley. Se propone en el proyecto, la lógica programación de una garantía constitucional para que pueda ser fuente de un justo ejercicio, como ocurre en los otros derechos fundamentales consagrados por la Carta, en los cuales, cuando las situaciones jurídicas desbordan los límites legales, la autoridad, con toda su fuerza de policía, de administración pública, entra a garantizar el régimen legal. La misma situación, el mismo régimen, el mismo tratamiento, proponemos para el más sagrado y caro de los derechos de los trabajadores. La huelga es la meta a la cual llegó el mundo civilizado para que el Estado, pudiera estabilizar el armonioso desarrollo de la sociedad. Si la Constitución garantiza el derecho de huelga y solo lo limita para los servicios públicos, así debe aparecer en todo el cuerpo legislativo de la República. Limitar el derecho de huelga, equivale si nos diéramos largas en argumentaciones, a limitar la vida de los seres humanos a cualquier linderó del tiempo, en el cual el Estado podría, por sí y ante sí, suprimirla.

Disposiciones sobre contratación colectiva. Introducimos una serie de modificaciones en el trámite de pliego de peticiones, comenzando por su propia definición y culminando con el procedimiento arbitral, con el objeto de clarificar el trámite agilizándolo en beneficio de las partes.

Conclusión:

No nos inspira en la propuesta del presente proyecto de ley, otro deseo que contribuir a una seria y respetable legislación social colombiana para que sea igualmente respetada. El libre juego que conlleve un régimen jurídico armonioso es nuestra primera y única preocupación, deber que asumimos por el mandato del pueblo, que nos hizo el honor, a simples trabajadores de extracción humilde, de convertirnos en sus legisladores.

Tulio E. Cuevas R. Jorge Carrillo R.

PROYECTO DE LEY NUMERO 11

por la cual se conceden unas facultades extraordinarias.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para expedir un nuevo Código Penal con base en el anteproyecto elaborado por la Comisión creada mediante Decreto 416 de 1972. El Presidente ejercerá estas facultades con la asesoría de un comité de expertos en la materia, del que formarán parte miembros del Congreso.

Artículo 2º Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

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

Jaime Castro.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Mediante Decreto 416 del 22 de marzo de 1972, el Gobierno Nacional creó una Comisión de muy ilustres penalistas representativos de la judicatura, la docencia, la doctrina y la profesión, para que redactasen un anteproyecto de Código Penal.

La necesidad de una tarea de esta magnitud obedece al hecho inocultable de que el estatuto punitivo que rige en Colombia desde 1938, no se compadece ya con las modernas orientaciones del Derecho Penal y con la realidad criminógena nacional, rica en manifestaciones delictivas desconocidas cuando se expidió la Ley 95 de 1936.

Luego de veinte meses de intensa y prolifera actividad, la Comisión concluyó sus labores y entregó al Gobierno un anteproyecto que comprende una parte general con la estructura de las instituciones que rigen las infracciones penales y una parte especial que, dividida en dos libros, describe los delitos y las contravenciones.

El anteproyecto elimina formas delictivas caducas, como el duelo y la piratería, crea otras que no pudieron ser previstas por el legislador de 1938, como los atentados a la riqueza ictiológica, forestal y minera del país y actualiza muchos dispositivos penales para acomodarlos a la realidad criminógena nacional. De particular importancia es, a este respecto, la elaboración normativa del título que describe los delitos que atentan contra la administración pública, presentado ya en la pasada legislatura por el Gobierno como proyecto autónomo, en razón del adelanto que del mismo hizo la Comisión Redactora por solicitud especial del señor Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero. Características fundamentales de este título son las de crear nuevas figuras delictivas como el peculado por el uso indebido de trabajo o de servicios de la administración en beneficio de los funcionarios y particulares; la concusión por dádavas de los subalternos; la elaboración de contratos con los familiares o los socios de los funcionarios o de quienes hicieron la designación del empleado que contrata; el enriquecimiento ilícito o sea el incremento patrimonial no justificado durante el ejercicio del cargo; y la malversación de los bienes de las juntas de acción comunal, de las fundaciones o instituciones de utilidad común o de las juntas de defensa civil. Además, extiende las normas sobre peculado a los miembros de las juntas o consejos directivos de los diferentes organismos descentralizados. Y, con el ánimo de favorecer las situaciones de los denunciantes, elimina para los cohechadores la pena privativa de la libertad, buscando obtener el mayor número posible de denuncias sobre esas conductas delictuosas.

Con base en ese documento, cuyo contenido ha sido ampliamente difundido y explicado en todo el país por los miembros de la Comisión redactora, el Gobierno solicita al parlamento facultades extraordinarias para expedir un nuevo Código Penal.

Tales facultades se ejercerán con la asesoría de un comité de juristas con representación del Congreso Nacional; este comité revisará el anteproyecto y propondrá el estatuto más aconsejable.

Cree el Gobierno que en materia tan compleja y extensa como lo es la de un Código Penal, cada una de cuyas disposiciones conforma con las otras un verdadero sistema de normas, se hace indispensable el mecanismo de las facultades extraordinarias.

Disponiendo como disponen los honorables Senadores y Representantes del texto del anteproyecto, y de su exposición de motivos, les será posible formular ante el comité que se designe todas las sugerencias que consideren pertinentes para que al final se expida un moderno y eficaz estatuto penal.

Por esta misma vía se está preparando un anteproyecto de Código de Procedimiento Penal, de tal manera que las normas penales sustantivas que se adopten, puedan contar con un sistema procesal ágil y severo que, al par que garantice los derechos del sindicado, proteja adecuadamente a la sociedad del daño que le acarrea el delincuente.

Honorables Representantes.

Jaime Castro
Ministro de Justicia

PROYECTO DE LEY NUMERO 12

por la cual se dispone la reforestación del territorio nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Autorízase a las Sociedades Anónimas, de Responsabilidad Limitada o cualquier otro tipo de Sociedades de Capital, para invertir hasta el 70% de sus reservas legales, en la plantación y desarrollo de bosques que tengan por objeto su explotación racional y técnica y contribuyan a la conservación de los suelos y de las fuentes de agua.

Artículo 2º La tierra y las inversiones de que trata el artículo anterior estarán exentas del pago de toda clase de impuestos, tasas o contribuciones legales.

Artículo 3º Todo predio rural tendrá una reserva forestal de acuerdo a normas impartidas por el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA). Los predios rurales que omitan esta obligación tendrán un impuesto del uno por mil sobre el avalúo catastral registrado en la respectiva Tesorería Municipal.

Con dicho impuesto los Municipios constituirán el Fondo de Reforestación Municipal, el que sólo puede invertirse en planes de desarrollo de la reforestación de las hoyas hidrográficas del respectivo Municipio.

Queda bajo la responsabilidad del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), la orientación técnica de estos planes de reforestación.

Artículo 4º Los Municipios reforestarán, en primer término, las hoyas hidrográficas de los ríos de donde se aprovisionen sus acueductos. Con los dineros del Fondo Municipal de Reforestación, podrán comprar los terrenos de estas zonas, las que serán reforestadas siguiendo la orientación trazada por el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA).

Artículo 5º Los Municipios no podrán invertir más de un quince por ciento (15%) en gastos de funcionamiento en desarrollo de sus respectivos planes de reforestación.

Artículo 6º Para efectos de la Reforma Agraria y para considerar un predio rural adecuadamente explotado, deberá tener la reserva forestal estipulada por el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), de acuerdo a los planes de ordenación de la cuenca respectiva.

En los planes de reforestación que se adelantan en el país, deberá tenerse en cuenta la posibilidad de que los propietarios de predios rurales que deseen reforestarlos puedan entrar en consorcio con el Estado para la creación de bosques.

Todo empréstito a empresas o personas destinado a la producción agropecuaria debe contemplar un plan de conservación de suelos aprobado por el Inderena.

Los préstamos que otorguen los Bancos Comerciales, en desarrollo de la presente Ley, tienen prelación sobre cualquier otro.

Artículo 7º La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Armando Rico Avendaño.

Bogotá, 25 de julio de 1974.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Uno de los más graves problemas que afectan a la Nación, es el de la erosión de la mayor parte de las tierras fértiles. Cálculos realizados por la Misión Holandesa, que estudió los problemas del río Magdalena, afirman que anualmente el río descarga al mar doscientos millones de metros cúbicos de capa vegetal, cifra que irá en aumento y revela hasta dónde los fenómenos destructivos están tomando caracteres serios. Esta misma situación es la que afronta el país en otras cuencas hidrográficas. La tala de bosques, las quemadas y el uso inadecuado del suelo agrícola, provocan la erosión, la que una vez iniciada, es muy difícil detenerla. Sobre esta materia el Estado colombiano no tiene una política y por tanto lenta pero seguramente se destruye y se extingue a diario este valioso recurso, cuya recuperación más tarde se hace imposible.

El suelo fértil, que es una de las mejores riquezas de la Nación, es un elemento organizado por la naturaleza con verdadero ritmo, con un delicado equilibrio formado a través de los siglos y cuya destrucción la logramos en pocos años. No es el uso continuo de la tierra el que produce la erosión sino el abuso que se comete a diario deforestando sin ningún control, utilizando el fuego, el laboreo incorrecto de la tierra agrícola y la falta de una verdadera rotación en los cultivos.

Todas las grandes colonizaciones emprendidas en la Nación, han estado precedidas de una tremenda destrucción de todos los bosques. Las tragedias a que asiste la Nación entera año tras año, cuando se presenta el invierno, no son otra cosa que producto de los abusos cometidos antes. A pesar de todo esto la deforestación continúa, hasta el punto de que en muchas cuencas hidrográficas han desaparecido quebradas y ríos. Hay regiones enteras del país en donde la falta de agua crea todos los años graves problemas de todo orden. Los problemas de sedimentación en las represas que generan energía eléctrica no son otra cosa que producto de esta mala política. Hay Municipios cuyos acueductos cayeron en desuso porque sus fuentes de aprovisionamiento desaparecieron. En Cundinamarca hay más de cincuenta Municipios que afrontan esta delicada situación.

Los colombianos seguimos imbuidos en la falsa creencia de que somos un país con recursos naturales inextinguibles, cuando la gran verdad es la de que sólo una mínima parte del territorio nacional es apto para la agricultura intensiva.

La organización de bosques debe ser siempre uno de los objetivos de todo plan de desarrollo de la Nación. La ordenación de las hoyas hidrográficas debería ser la tarea primordial del Inderena, sin embargo, esta no es la realidad. En los diferentes Congresos que sobre los problemas del Valle del río Magdalena se han celebrado, el Inderena no ha presentado un plan general que nos permita abrigar la esperanza de que nuestros suelos van a estar protegidos en el futuro. El ejemplo gráfico que tenemos sobre los problemas de la ruina de nuestros bosques lo tenemos en el río Magdalena. La alta sedimentación del río, como consecuencia de la erosión, es la que produce las inundaciones y la irregularidad en su curso. Esta misma situación se presenta en el río Cauca y en otros importantes afluentes. Si desde ahora no iniciamos la gran tarea de planificar el uso de la tierra, antes de cien años el país estará cubierto en sus dos terceras partes por zonas totalmente desérticas, no como producto de fenómenos naturales sino por la acción irresponsable del hombre.

El proyecto de ley que hoy entrego a su estudio y consideración tiene por objeto iniciar la gran tarea de protección de nuestros recursos naturales.

Aspiro a que la Comisión a cuyo estudio pase este proyecto, me dé la oportunidad de exponerle otras razones que me han llevado a presentar el proyecto de ley a que me vengo refiriendo.

Armando Rico Avendaño.

Bogotá, 25 de julio de 1974.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 13

por el cual se reforman los artículos 141, 151 y 208 de la Constitución Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 141 de la Constitución Nacional quedará así:

"Artículo 141. Son atribuciones del Consejo de Estado:
1º Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente en todos aquellos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de que tratan los artículos 28, 121, 122 y 212, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado. Los dictámenes del Consejo de Estado no son obligatorios para el Gobierno, salvo en el caso del artículo 212 de la Constitución.

2º Preparar proyectos de ley y de Códigos que deban presentarse a las Cámaras legislativas, y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación.

3º Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

4º Preparar anualmente el proyecto de ley de apropiaciones para el funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5º Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que la ley determine".

Artículo 2º El artículo 151 de la Constitución Nacional quedará así:

"Artículo 151. Son atribuciones especiales de la Corte Suprema de Justicia:

1º Juzgar a los altos funcionarios nacionales que hubieren sido acusados ante el Senado por el tanto de culpa que les corresponda cuando haya lugar, conforme al artículo 97.

2º Conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los Jefes de Departamentos Administrativos, el Contralor General de la República, los Agentes Consulares y Diplomáticos de la Nación, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales de Distrito, los Comandantes Generales y los Jefes Superiores de las Oficinas Principales de Hacienda de la Nación.

3º Conocer de todos los negocios contenciosos de los Agentes Diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

4º Preparar anualmente el proyecto de ley de apropiaciones para el funcionamiento de la Jurisdicción Común.

5º Las demás que le señalen las leyes".

Artículo 3º El artículo 208 de la Constitución Nacional quedará así:

"Artículo 208. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y junto con el proyecto de ley de Apropiaciones, que deberá reflejar los planes y programas, lo presentará al Congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de julio.

Las Comisiones de Presupuesto de las dos Cámaras deliberarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

Parágrafo. El Gobierno incorporará, sin modificaciones, al proyecto de Ley de Apropiaciones, los que cada año elaboren, conforme a las leyes preexistentes, las Comisiones de la Mesa de las Cámaras para el funcionamiento del Congreso

y la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para la administración de justicia.

Sin embargo, el Gobierno, durante el primer debate, podrá presentar observaciones sobre las cuales decidirá la Comisión".

Artículo 4º Este Acto Legislativo rige desde su promulgación.

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

Jaime Castro.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En las actuales circunstancias históricas, cualquier consideración sobre la buena marcha de la administración de justicia lleva consigo el planteamiento de una cuestión presupuestal, porque bien se echa de ver que la cuantía de los recursos y la oportunidad de su aplicación aseguran la ordenada prestación de los respectivos servicios. Es indiscutible y aun elemental que si el Estado retribuye justamente a los servidores de la justicia, les crea incentivos y garantías, mejora sus dotaciones y locales y promueve su dignificación moral, intelectual y social, el país tendrá una Rama Jurisdiccional decorosa, respetable, y en condiciones que favorecen y estimulan su celeridad.

Desde hace mucho tiempo el ejecutivo ha tenido la responsabilidad de formar anualmente el Presupuesto de Rentas y de elaborar el proyecto de Ley de Apropiaciones, incluyendo en él lo que corresponde a la Rama Jurisdiccional, sin intervención específica de ésta. Posiblemente tal procedimiento no asegura íntegra y satisfactoriamente las aspiraciones de quienes administran justicia y no les permite conocer y comprender plenamente las limitaciones que el Estado suele tener en materia de arbitrios rentísticos, para incrementar lo destinado a tales servicios. Sobre todo cuando, con alguna frecuencia, los funcionarios judiciales atribuyen al Ejecutivo o al Congreso falta de atención en lo relativo a sueldos, prestaciones, dotaciones y otros auxilios de tipo económico para la justicia.

Las mismas razones que movieron al Constituyente de 1968 a introducir en el texto del artículo 208 de la Carta la autonomía financiera del Congreso, pueden invocarse para sustentar una propuesta que establezca lo propio en favor de la Rama Jurisdiccional, no sólo por cuanto a ésta compete una función trascendental que debe cumplir en pie de igualdad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino porque se vigoriza su independencia frente a ellas.

Es importante anotar que la ingerencia de las altas corporaciones de justicia en la preparación del Presupuesto está consagrada en las Constituciones de Bolivia (1945), Brasil (1946), Costa Rica (1949), Chile (1833 y reformas 1925 y 1943), El Salvador (1950), Guatemala (1956), Honduras (1957), Nicaragua (1950) y Uruguay (1951).

Consciente de que conviene atribuir responsabilidad a la Rama Jurisdiccional en la elaboración del proyecto de Ley de Apropiaciones para el funcionamiento de las justicias ordinaria y contencioso-administrativa, el Gobierno somete a la consideración del honorable Congreso de la República un proyecto de Acto Legislativo cuyos alcances se precisan así:

El artículo 1º adiciona el 141 de la Constitución Nacional con un nuevo numeral que atribuye al Consejo de Estado la preparación anual del proyecto de Ley de Apropiaciones para el funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El artículo 2º adiciona el 151 de la Constitución Nacional con un nuevo numeral que consagra como atribución especial de la Corte Suprema de Justicia la preparación anual del proyecto de Ley de Apropiaciones para el funcionamiento de la jurisdicción común.

El artículo 3º modifica el parágrafo del artículo 208 de la Constitución Nacional en el sentido de dar a los proyectos de Ley de Apropiaciones preparados por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para la administración de justicia conforme al texto de las adiciones mencionadas, un tratamiento igual al que hoy se da al proyecto preparado por las Comisiones de la Mesa de las Cámaras para el funcionamiento del Congreso.

El Gobierno, sin embargo, no considera necesaria la vinculación de la Corte Suprema de Justicia ni del Consejo de Estado a las tareas puramente administrativas de la ejecución del Presupuesto. No solamente porque la naturaleza de esa ejecución es ajena a sus funciones básicas y al ejecutivo corresponde, según la Constitución, esa tarea, sino porque de ello no se deriva ninguna ventaja práctica. En efecto, la justicia debe funcionar sin compromisos diferentes de los que constituyen su razón de ser. Por otra parte, es más conveniente agilizar y simplificar los trámites legales existentes para la ejecución de ese Presupuesto que crear organismos burocráticos, quizás exóticos en nuestra vida institucional, encargados de esa labor y dependientes de las altas corporaciones mencionadas.

Honorables Representantes.

Jaime Castro
Ministro de Justicia

PROYECTO DE LEY NUMERO 14

por la cual se dictan normas de carácter social con respecto a los cánones de arrendamiento y lotes de engorde en los sectores urbanos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º A partir de la vigencia de la presente Ley, los cánones de arrendamiento por bienes inmuebles ubicados en los sectores urbanos del país, quedarán disminuidos en un cincuenta por ciento (50%) respecto del valor mensual que tenían el 21 de abril del año en curso.

Artículo 2º El precio de los lotes sin construir o construidos en forma de casa-lote, en las áreas urbanas de la Repu-

blica, quedan congelados al precio que para los mismos rigiera en abril 21 de este año, de acuerdo a los valores inscritos en las oficinas de catastro municipal.

Artículo 3º Esta Ley rige a partir de su sanción.

Carlos Toledo Plata, Representante, Alvaro Bernal Segura.
Hay dos firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Representantes:

Si tanto los conservadores de todos los sectores y todas las posiciones en la jerarquía de ese partido, comenzando por el ex candidato doctor Gómez Hurtado, como los liberales han hecho público reconocimiento de que el mandato concedido por el pueblo colombiano al doctor Alfonso López Michelsen al elegirlo Presidente de la República, significa un viraje hacia la izquierda —no importa de qué tantos grados sea— nada más lógico ni consecuente que la Alianza Nacional Popular, por intermedio mío, decida presentar a la consideración de la Cámara este proyecto de ley.

Por la sencillez numérica de su articulado, comprenderán los honorables colegas de la corporación, que pretendemos legislar efectivamente en favor de las clases media y baja, desposeídas, expoliadas mensualmente por los casatenientes de las urbes y pequeñas ciudades de Colombia. Y de otra parte, limitamos el tremendo poder de enriquecimiento de los dueños del futuro urbano del país, cuando pretendemos limitar sus aspiraciones incontenibles de poder económico en detrimento de millones de compatriotas que si ahora no pueden hacerse a un lote, menos lo harán en el futuro inmediato.

No creo, habida cuenta de lo que todos reconocen, que este proyecto necesite de mayor ambientación.

Respetuosamente,

Carlos Toledo Plata, Representante, Alvaro Bernal Segura.
Hay dos firmas ilegibles.

Bogotá, julio 25 de 1974.

PROYECTO DE LEY NUMERO 15

por medio de la cual se crea la Corporación del Oriente Antioqueño (CORAN).

El Congreso de Colombia

en uso de sus atribuciones constitucionales,

DECRETA:

Artículo Primero. Créase la Corporación del Oriente Antioqueño (CORAN), con sede en la ciudad de Rionegro (Antioquia).

Artículo Segundo. La Corporación del Oriente Antioqueño (CORAN) será persona jurídica de derecho público; con patrimonio propio e independiente y con autonomía administrativa, adscrita para efectos presupuestales al Ministerio de Agricultura.

Artículo Tercero. La Corporación que por la presente ley se crea tendrá como objetivos fundamentales la planificación del desarrollo integral de la región a la cual se extiende su jurisdicción lo mismo que la exploración y explotación de sus recursos naturales en forma racional y técnica, así como la racionalización de todas las inversiones del sector público y la coordinación de sus programas en la misma región.

Artículo cuarto. En cumplimiento de los objetivos anteriores, la Corporación del oriente antioqueño (CORAN), además de las que señale el Gobierno, tendrá las siguientes funciones:

- 1) Promover, coordinar, financiar, contratar, supervisar, y evaluar inventarios, estudios, investigaciones y proyectos en las regiones bajo su jurisdicción por sí misma o por intermedio de organismos o personas especializadas.
- 2) Ejecutar directamente proyectos específicos cuando no pueda hacerse a través de entidades o institutos existentes.
- 3) Promover en el territorio de su jurisdicción la creación de empresas privadas, públicas y mixtas.
- 4) Hacer aportes en sociedades o compañías que atiendan a la realización de los objetivos para los cuales ha sido creada.
- 5) Promover, financiar o realizar planes de electrificación.
- 6) Asumir la administración, conservación, fomento, control y vigilancia de los recursos naturales de la región.
- 7) Promover y prospectar el plan vial regional con participación de los organismos del estado pertinentes.
- 8) Promover la capacitación técnica del campesino.
- 9) Adelantar directamente, o por contrato, los estudios necesarios para el desarrollo integral de las zonas en las cuales opera.
- 10) Coordinar y promover el mejoramiento de la vivienda rural.
- 11) Promover, auxiliar, realizar, financiar, o coordinar los planes y programas que los institutos descentralizados deban realizar en la región.
- 12) Promover la recuperación de tierras con fines de explotación-agropecuaria y de racionalización de la producción agrícola.
- 13) Prestar su concurso en el desarrollo de los planes y programas de organización campesina y Acción Comunal o realizarlos.
- 14) Fomentar y racionalizar la tecnificación de la Administración Pública en los municipios, pudiendo integrar servicios y sistemas, y unificar su normalización.

Artículo quinto. Para el cabal cumplimiento de sus funciones la Corporación podrá:

- 1) Adquirir y enajenar toda clase de bienes, tomar y dar dinero en préstamo dentro del país, o en el exterior; constituir garantías sobre bienes y celebrar toda clase de contratos.
- 2) Recibir e incorporar a su patrimonio legados y donaciones.

3) Solicitar y contratar la cooperación técnica y financiera de las personas o entidades, nacionales o extranjeras, que requiera para el desarrollo de sus fines.

4) Determinar cuáles de las obras de la Corporación deben reintegrarse por valorización.

Artículo sexto. La jurisdicción de la Corporación de Oriente Antioqueño (CORAN) comprenderá a los municipios de: Abzorral, Alejandría, Argelia, Cocorná, Concepción, El Carmen, El Peñol, El Retiro, El Santuario, Granada, Guarne, Guatapé, La Ceja, La Unión, Marinilla, Nariño, Rionegro, San Carlos, San Luis, San Rafael, San Vicente y Sonsón.

Artículo séptimo. El patrimonio de la Corporación que se crea por esta ley estará formado así:

a) Por la suma de \$ 15.000.000.00 de pesos del año de 1974, que se apropiarán anualmente en el Presupuesto Nacional.

b) Por la mitad del aporte anterior que apropiará anualmente el Departamento de Antioquia en su presupuesto de ingresos y gastos.

c) Por la cuarta parte de la suma a que se refiere el literal a) que deberán apropiarse en sus presupuestos anuales los municipios comprendidos por la Corporación, en proporción directa a la cuantía de sus rentas ordinarias de cada año.

d) Por contribución catastral de los propietarios de la región.

e) Por contribución de quienes explotan sus recursos naturales.

f) Por los recursos de crédito interno y externo que autorice el Gobierno Nacional, y

g) Por las sumas que la Corporación perciba a cualquier título.

Parágrafo. Los ingresos de los literales c) y d) se invertirán preferentemente en los mismos municipios en donde sean recaudados.

Artículo octavo. La Dirección y Administración de la Corporación estará a cargo de una Junta Directiva y de un Director Ejecutivo, quien será su representante legal.

Artículo noveno. La Junta Directiva estará integrada así:

a) Por el Ministro de Agricultura o su delegado, quien será su presidente.

b) Por el Gobernador del Departamento o su delegado, quien será su vicepresidente.

c) Por tres miembros principales, con sus respectivos suplentes, elegidos por los municipios.

Parágrafo 1º El período de la Junta Directiva será de dos años.

Parágrafo 2º Los tres miembros principales con sus respectivos suplentes de que trata el literal c), serán elegidos por el Gobernador del departamento, de ternas que para efecto le propondrán cada dos años, los Concejos de los municipios comprendidos por la Corporación.

Artículo décimo. El Director Ejecutivo lo elegirá el Presidente de la República de terna que le será enviada por el Gobernador y para períodos de dos años.

Artículo once. Las funciones de la Junta Directiva, lo mismo que las de su Director Ejecutivo serán las que le señalen los estatutos de la Corporación.

Artículo doce. El control fiscal de la Corporación lo ejercerá la Contraloría General de la República.

Artículo trece. Declárase de utilidad pública e interés social la adquisición de los bienes que requiera la Corporación para sus fines, facultándosele para adelantar expropiaciones de acuerdo con las leyes vigentes.

Artículo catorce. Facúltase al señor Presidente de la República para hacer los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de esta ley.

Artículo quince. En los estatutos de la Corporación se establecerá claramente los actos o contratos de la Junta que requieran aprobación del Gobierno Nacional y aquellos que requieran el voto favorable del Ministro de Agricultura.

Artículo dieciséis. Esta ley regirá desde su promulgación. Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por los suscritos,

Hernán Vallejo Mejía, Ministro de Agricultura.

Gilberto Salazar Ramírez, Representante por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional recoge en este proyecto de ley la inquietud de algunas personas vinculadas al desarrollo y al progreso de la región del Oriente de Antioquia porque cree que es de alta conveniencia dotarla de un instrumento que canalice y reglamente su acelerado crecimiento.

"Todos los estamentos del Gobierno han venido trabajando, desde hace varios años, en halar la reducción de los desequilibrios regionales, buscando la igualdad que siempre se refleja en el ingreso y en las condiciones mínimas asistenciales que reciben los habitantes de esas áreas" escribía mi antecesor en el cargo, al sustentar un proyecto de ley, en un todo análogo al presente, y agregaba:

"En igual forma los esfuerzos han conducido a tomar medidas de descentralización administrativa y desconcentración de bienes y servicios, por medio de esta clase de organismos, que promueven el crecimiento de polos de desarrollo en regiones con un alto potencial de recursos".

El oriente antioqueño se ha visto abocado repentinamente a un acelerado crecimiento y a un rápido desarrollo, por estos factores:

a) La construcción de la mal llamada Autopista Medellín - Bogotá;

b) Su industrialización como región vecina y sustituto del Valle del Aburrá;

c) La explotación de la energía del río Nare por las Empresas Públicas de Medellín;

d) La proyección del Aeropuerto Internacional de Antioquia;

e) El establecimiento de la industria floral, con cultivos intensivos y altamente costosos, destinados a la exportación, entre otros.

La primera de estas obras ha abierto caminos de penetración a las zonas inexploradas del Oriente de Antioquia que

son una de las pocas reservas agrícolas todavía existentes, cuya explotación exige una cuidadosa racionalización. También, hace costosa la exploración y la explotación de otros recursos naturales -canteras, petróleo, calizas etc.- que requieren una especial vigilancia. La industrialización del Oriente, intensificada en los últimos 5 años, ha cambiado su fisonomía de agraria en industrial, con todos sus beneficios, pero también, con todos los problemas y complicaciones que esta brusca metamorfosis implica, y que de no haber instrumentos con el suficiente poder para canalizar esta transformación, en vez de ser provechosa y útil, podría convertirse en perjudicial y dañina.

Dirigir el desarrollo de toda la región para evitar la duplicación de servicios en la misma; establecer planos pilotos o reguladores del crecimiento urbano de las áreas municipales, creando zonas de reserva para futuras expansiones; aumentar el nivel de vida de las distintas subregiones para disminuir desigualdades; establecer una red de comunicaciones, que ponga en contacto entre sí todos los centros de equilibrio; definir prioridades para el desarrollo regional, en forma racional, para evitar la improvisación y actuar en este campo en forma sistemática; corregir la delimitación de las zonas, de tal manera que ellas puedan adherirse a las más cercanas a sus características; definir la vocación socio-política de cada sub-región y orientar en ese sentido sus programas de desarrollo; evitar la atomización y la dispersión en las inversiones procurando no empezar obras que no cuenten con una adecuada y suficiente financiación y concentrando los recursos prioritariamente a la terminación de las ya iniciadas; adecuar la administración pública a las diferentes subregiones para facilitar la elaboración, ejecución, evaluación y control de los planes, y para garantizar su eficiencia; racionalizar el uso de la tierra dándole la destinación que indiquen los estudios técnicos; fomentar el desarrollo comunal, y educar al campesino para que conozca los avances tecnológicos, sociales, demográficos y de toda índole, a fin de que traten de aprovechar al máximo, los recursos, y organicen su forma de vida, principalmente dentro de sus propios núcleos familiares; buscar una coordinación práctica en las funciones de todas las entidades de carácter nacional, departamental y municipal, para evitar dualidad de actividades y despilfarro de recursos; en una palabra, disminuir desequilibrios y redistribuir beneficios, brevemente enunciados, algunos de los fines primordiales que la Corporación pretende.

Y nada más propicio para la realización de estos fines que la región Oriental de Antioquia, dadas sus especiales condiciones socio-económicas, su unidad racial y de tradiciones y el desarrollo similar, sin los hondos contrastes de otras zonas, hasta ahora logrado.

La especial estructuración de la Corporación que se propone, con definida participación del Gobernador, y de los municipios, es un auténtico ensayo de descentralización administrativa, que tiende a corregir una de las fallas fundamentales, la más criticada por cierto, que presentan actualmente los institutos descentralizados, y que contribuirá, necesariamente, a su adecuado manejo y a la eficaz realización de sus fines de carácter eminentemente regional y específico.

La financiación de la Corporación, en la práctica, no tiene costo adicional alguno ni para la Nación, ni para el Departamento de Antioquia, ni para los municipios beneficiados. Ella se limita apenas a canalizar recursos existentes. En efecto, si tomamos el presupuesto nacional, el del Departamento de Antioquia, y los de los municipios comprendidos veremos que hay sumas, superiores en mucho, destinadas a financiar obras abarcadas por los fines de la corporación, en forma antitécnica y desordenada, muchas veces inadecuadamente, sin planificación alguna, con el consiguiente despilfarro de recursos. Además, es de elemental justicia que quienes se benefician de la región, explotan sus recursos y aprovechan su riqueza -la más de las veces irrecorable- contribuyan equitativamente a su ordenado desarrollo.

Estas breves consideraciones me llevan a pedir la aprobación del proyecto de ley que hoy someto a vuestra ilustrada consideración.

Bogotá, 30 de julio de 1974.

Hernán Vallejo Mejía, Ministro de Agricultura.

Gilberto Salazar Ramírez, Representante por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 1974

por la cual se autoriza la Emisión de unos Títulos de Deuda Pública Interna denominados "Bonos de Desarrollo Económico".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Autorízase al Gobierno Nacional para emitir Títulos de Deuda Pública Interna, denominados "Bonos de Desarrollo Económico" hasta por la suma de mil quinientos millones de pesos (\$ 1.500.000.000.00), destinados a financiar las apropiaciones de inversión contempladas en el proyecto de presupuesto adicional sometido por el Gobierno a la consideración del Congreso para la vigencia fiscal de 1975.

Artículo 2º Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar con el Instituto de Fomento Industrial -IFI-, o con cualquier otra entidad nacional, facultada para ello, los contratos de fideicomiso que requiera el servicio de estos Bonos; con el Banco de la República los de garantía, que permitan el servicio normal y adecuado de amortización e intereses de los Títulos y para celebrar el respectivo contrato de impresión a que hubiere lugar.

Artículo 3º Los contratos de fideicomiso, impresión y garantía a que se refiere el artículo segundo, solo requerirán para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto del Consejo de Ministros.

Artículo 4º El Gobierno Nacional fijará, previo concepto de la Junta Monetaria el interés, plazo de amortización y demás características de los "Bonos de Desarrollo Económico" autorizados por esta ley.

Artículo 5º Autorízase al Gobierno Nacional para dictar las providencias que fueren necesarias a fin de asegurar la colocación de los empréstitos representados en Bonos de Desarrollo Económico y para atender adecuadamente su servicio de amortización, intereses, liquidez y demás gastos.

Artículo 6º Los Bonos a que se refiere esta ley estarán exentos de los impuestos de renta y complementarios, de masa global hereditaria y serán aceptados por su valor nominal en toda clase de cauciones que se constituyan a favor de la Nación y para todos los efectos que la ley le señala a este tipo de Bonos.

Artículo 7º Esta ley rige desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a ...

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

A nombre del Gobierno Nacional me permito someter a vuestra consideración el proyecto de ley por la cual se autoriza la emisión de unos Títulos de Deuda Pública Interna denominados "Bonos de Desarrollo Económico" hasta por la cantidad de \$ 1.500.000.000, con el objeto de proveer los recursos indispensables y complementarios de los ingresos corrientes, para la realización de los planes y programas de desarrollo económico y bienestar social que ha proyectado el país.

Como es bien sabido en la actualidad por la situación de la Nación, se requiere la canalización y utilización del mayor número de recursos financieros, para poder ejecutar los programas que se han planificado, motivo por el cual en el plan de desarrollo, la financiación prevista con los recursos del Crédito Interno es muy significativa, y es así como en el Presupuesto de 1974 y en el proyecto para la vigencia de 1975, que se encuentra a la consideración del honorable Congreso, figuran partidas que financian importantes obras y que deben ser atendidas con recursos provenientes de estos Bonos.

Por otra parte, la utilización del Crédito Interno tiene grandes ventajas para el Gobierno Nacional, por cuanto a través de él se capta el excedente económico del sector privado, el cual muchas veces no se dirige a la inversión, mientras que el Gobierno al captarlo lo canaliza hacia el adelanto de obras públicas de beneficio social, que indudablemente impulsan el desarrollo del país.

Por dichos motivos, la importancia que han tenido y tienen los Bonos de Desarrollo Económico, es muy grande, constituyen un instrumento que sin traumatizar el mercado de valores, permiten captar el ahorro privado y ponerlo al servicio del Estado, concediendo a su vez ventajas considerables, tanto financieras como tributarias a los inversionistas que los suscriben en forma voluntaria.

El mercado para esta clase de deuda pública interna es suficientemente amplio y garantiza por lo tanto la colocación de los Títulos. Esta afirmación puede comprobarse si se observa el comportamiento de las emisiones autorizadas en años anteriores, que se describen a continuación:

Ley 130 de 1959	\$ 200.000.000.00
Ley 7ª de 1962	130.000.000.00
Dec. Legislativo 2324 - 1965	200.000.000.00
Ley 10ª de 1969	350.000.000.00
Ley 3ª de 1970	700.000.000.00
Ley 24 de 1971	650.000.000.00
Ley 9ª de 1972	1.300.000.000.00
Ley 22 de 1973	1.320.000.000.00

La emisión que por valor de \$ 1.320.000.000.00 fue autorizada para la presente vigencia, ha sido colocada en un 85% durante el primer semestre del presente año, lo cual permite prever que en el curso del año estará totalmente en circulación.

Es importante resaltar que por el largo período que llevan los Bonos de Desarrollo Económico en el mercado, han adquirido suficiente confianza por parte de los tenedores, lo cual ha hecho que a pesar de existir otros Títulos y sistemas que compiten con ellos, no han logrado disminuir el ritmo de colocación de estos documentos.

Estos Títulos son hoy por hoy, el mejor papel de rendimiento fijo originado en el Sector Público y a la vez el más popular, por cuanto gozan de sólida confianza en todos los sectores económicos, como se deduce de la acogida que han tenido todas las emisiones; por otra parte, por tener valor garantizado y absoluta liquidez, constituyen una solución positiva para quienes necesitan invertir en forma transitoria fondos que no son de inmediata utilización, dando ejemplo de ello el mismo Gobierno que reglamentó la inversión que deben realizar los Establecimientos Públicos en estos Bonos, por medio de los Decretos 160 de 1962 y 487 de 1973, logrando con ello una mejor utilización de los dineros que antes permanecían inactivos en los períodos en los cuales su utilización no era inmediata.

Por otra parte, el Gobierno Nacional y el Fideicomisario han logrado ampliar cada vez más la red de colocación, con el fin de utilizar un mayor número de canales que permitan en una forma más rápida dicha colocación en las diferentes regiones del país y sectores de la población.

La conveniencia de esta emisión de Deuda Pública Interna destinada a atender programas de desarrollo económico y social es evidente. Esta clase de recursos del crédito es a que permite, sin peligros inflacionarios, captar y recaudar hacia las inversiones públicas el ahorro nacional, utilizando o en favor de la comunidad y haciéndolo beneficiario de las ventajas que ofrecen para quienes invierten en ellos.

El artículo 2º del Proyecto, faculta al Gobierno para celebrar con el Instituto de Fomento Industrial o con cualquier otra entidad facultada para ello, los contratos de Fideicomiso de los Bonos y con el Banco de la República los de ga-

rantía, que aseguran su servicio en la misma forma como se ha hecho en las anteriores emisiones.

El artículo 4º se refiere a la forma como el Gobierno fijará las características de los Bonos, previo el concepto de la Junta Monetaria.

El artículo 5º autoriza al Gobierno para tomar las medidas necesarias, a fin de asegurar la venta de los Títulos por una parte, y por otro para atender el servicio, mediante la apertura de las correspondientes apropiaciones presupuestales.

Para hacerlas más atractivas y dar un mayor incentivo, el artículo 6º dispone que los Bonos de Desarrollo Económico estarán exentos de los impuestos sobre la renta y complementarios, de masa global hereditaria y serán aceptados por su valor nominal en toda clase de cauciones que se constituyan a favor de la Nación, lo cual es necesario para garantizar su colocación como se ha demostrado en la práctica, al conceder este mismo beneficio a las emisiones anteriores.

Por las razones expuestas solicito muy respetuosamente al honorable Congreso Nacional, dar curso a este proyecto de ley e impartir su aprobación.

Luis Fernando Echavarría
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 19

por el cual se modifican los artículos 14, 15 y 171 de la Constitución Nacional.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 14 de la Constitución Política quedará así:

"Son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde o se suspende, en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes.

Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación".

Artículo 2º El artículo 15 de la Constitución Política quedará así:

"La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción".

Artículo 3º El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

"Todos los ciudadanos eligen directamente Concejales, Consejeros Intendenciales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República".

Artículo 4º Derógame el artículo 1º del Plebiscito de 1957.

Artículo 5º El presente Acto Legislativo rige a partir de su sanción.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por **Roberto Arenas Bonilla**, Ministro de Gobierno.

Roberto Arenas Bonilla.

Bogotá, D. E., 25 de julio de 1974.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

El Gobierno Nacional, como lo anunció el señor Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, en la instalación de las cámaras legislativas el pasado 20 de julio, trae nuevamente a la consideración del Congreso de la República este proyecto de acto legislativo, en virtud del cual se establece la ciudadanía a los 18 años de edad. El doctor Abelardo Forero Benavides y yo, como Ministros de Gobierno, nos hemos permitido someter a la consideración del constituyente el proyecto respectivo que concreta el anuncio que en tal sentido hizo durante su campaña electoral el Presidente Pastrana Borrero.

Es oportuno recordar la frase del señor Presidente de la República en su discurso de posesión el 7 de agosto de 1970 cuando dijo: "Ofrecí durante la campaña presidencial defender la ciudadanía política para los mayores de 18 años. Propugnaré la reforma constitucional que consagra tales derechos, para que la mayoría de nuevos ciudadanos aporten el valor de la juventud, su entusiasmo y su idealismo a las soluciones del país. Comprender la juventud es entender el futuro y vincularla al proceso político es rejuvenecer el país".

En la mayoría de los países del mundo el derecho al voto se adquiere al cumplir el nacional los 18 años; tal es el caso de los Estados Unidos, Alemania, Japón, Israel y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Un gran volumen de la población colombiana es joven, según lo revelan las estadísticas demográficas. Estos importantes núcleos manifiestan con frecuencia su deseo de participar activamente en la solución de los grandes problemas del país, y es evidente que el numeroso grupo de electores que se encuentra entre los 18 y los 21 años puede constituir una fuerza importante en la adopción de las decisiones políticas. Esto hará más responsable a nuestra juventud, que de esa manera podría sentirse participante de nuestros procesos democráticos y parte integral en la búsqueda de criterios para resolver nuestros problemas.

El Gobierno considera que recoge un sentimiento nacional con este proyecto de acto legislativo.

Su artículo 1º modifica el 14 de la Constitución, en el sentido de fijar en los 18 años la edad a la cual se adquiere la ciudadanía.

La oportunidad es propicia para integrar las normas plebiscitarias con que se modificó la Constitución a efectos de conceder a las mujeres los derechos políticos, en unos textos que por regular plenamente la materia son más adecuados.

El artículo 2º de este proyecto, que modifica el número 15 de la codificación actual, elimina la reserva que en favor de los hombres se hace en relación con el derecho del sufragio y de la capacidad para ser elegido y desempeñar empleos públicos con autoridad o jurisdicción. El artículo 3º suprime del artículo 171 de la Constitución la referencia que señala la participación exclusiva de los varones en las elecciones populares y adiciona la lista de tales elecciones con la de los consejeros intendenciales. Finalmente, el artículo 4º del proyecto deroga el artículo 1º del Plebiscito de 1957.

De esta manera se consigue una regulación íntegra de la materia, que por eliminar la reserva de los derechos políticos en beneficio de los hombres, permite prescindir del artículo 1º del Plebiscito de 1957.

Acogida la enmienda constitucional propuesta, sería indispensable que la ley, obrando dentro de la competencia que le asigna el artículo 50 de la Constitución, otorgara a las personas naturales la plena capacidad civil al llegarse a la edad de 18 años, identificando ésta con la establecida para el ejercicio de los derechos políticos. La razón por la cual no he estimado apropiado fijar en la Constitución la mayoría de edad para los efectos civiles está en el artículo 50 citado, que defiere a la ley la determinación de lo relativo al estado civil de las personas. Esto, sin lugar a dudas, es lo apropiado. El Código Civil, que es una ley, ilustra esta afirmación, pues no obstante la existencia del precepto general sobre la capacidad de las personas, para algunos actos jurídicos la establece a edades distintas.

Roberto Arenas Bonilla
Ministro de Gobierno.

Bogotá, D. E., 30 de julio de 1974.

PROYECTO DE LEY NUMERO 20

por medio de la cual se determina el número de miembros de las Comisiones Permanentes; se reglamenta el artículo 80 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia en uso de sus atribuciones constitucionales,

DECRETA:

Artículo primero. Las Comisiones Constitucionales Permanentes, tanto del Senado como de la Cámara, tendrán el número de miembros que se determinan a continuación:

Comisión Primera. 19 Miembros en el Senado y 33 en la Cámara.

Comisión Segunda. 10 Miembros en el Senado y 20 en la Cámara.

Comisión Tercera. 19 Miembros en el Senado y 33 en la Cámara.

Comisión Cuarta. 24 Miembros en el Senado y 48 en la Cámara.

Comisión Quinta. 10 Miembros en el Senado y 20 en la Cámara.

Comisión Sexta. 10 Miembros en el Senado y 16 en la Cámara.

Comisión Séptima. 10 Miembros en el Senado y 14 en la Cámara.

Comisión Octava. 10 Miembros en el Senado y 15 en la Cámara.

Artículo segundo. Para la integración de la Comisión de Planes y Programas de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional se procederá así:

El Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara, de común acuerdo y simultáneamente, convocarán a los Congresistas de cada Circunscripción Electoral, una vez sancionada esta ley y, luego inmediatamente iniciado cada período legislativo, a fin de que se reúnan el día, en el lugar y a la hora que se le señale y acuerden sus voceros en dicha Comisión.

Como se trata de elegir un Senador y un Representante por cada Departamento y dos más por las Intendencias y Comisarias, con el fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, conforme lo ordena la Constitución, presúmese, de derecho, que ésta se cumple empleando para la escogencia el sistema del cociente electoral, o sea el que resulta de dividir los votos emitidos por el número de puestos a proveer, más uno.

Escogidos, en la forma anterior, los integrantes de la Comisión de Planes y Programas, las actas de estas reuniones pasarán a la Cámara respectiva para que ella haga la elección, ratificando los escogimientos realizados, por aclamación.

Si no hubiere habido acuerdo en una o varias de las reuniones separadas de los Congresistas, así se hará constar en las actas correspondientes, y la respectiva Cámara elegirá, por mayoría simple de votos, los miembros restantes de la Comisión, previo el señalamiento que de la filiación política y la distribución de dichos miembros entre el Senado y la Cámara hagan las Mesas Directivas de ellos, conjuntamente y por mayoría, teniendo en cuenta las normas del artículo 80 de la Constitución Nacional.

Parágrafo. Los Representantes de las Intendencias y Comisarias se reunirán de igual manera y por el mismo sistema escogerán los dos miembros que les corresponde.

Artículo tercero. La Comisión de Planes y Programas podrá instalarse y principiar sus funciones, una vez elegida siquiera la tercera parte de sus miembros.

Artículo cuarto. No se puede pertenecer simultáneamente a una Comisión Constitucional Permanente y a la de Planes y Programas.

Artículo quinto. (Transitorio). Al elegirse los miembros de la Comisión de Planes y Programas, el número de miembros de las respectivas Comisiones Permanentes de las Cámaras queda automáticamente rebajado en un número igual al de sus integrantes que hayan sido elegidos por tal Comisión.

Artículo sexto. Cuando por la aplicación de las normas electorales tanto de orden constitucional, como de orden legal, se aumente o disminuya, el número de Congresistas, el número de Miembros de las Comisiones Constitucionales Per-

manentes se aumentará, o disminuirá, por Resolución que apruebe cada Cámara.

Artículo Séptimo. Se pueden tomar decisiones parciales, tanto en las Comisiones, como en las Sesiones Plenarias, con el quórum deliberatorio.

Artículo octavo. Esta ley regirá desde su promulgación. Presentada a la consideración de la Honorable Cámara por el suscrito,

Gilberto Salazar Ramírez

Representante por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Pretende el proyecto de ley que someto a vuestra ilustrada consideración, dirimir, de una vez por todas y por los cauces de nuestras instituciones, la controversia jurídica, suscitada en el seno del Congreso Nacional, sobre la forma como se determinó el número de integrantes de sus Comisiones Constitucionales Permanentes, al disminuir el número de Congresistas, en el último debate electoral, por virtud de la aplicación de las normas de carácter electoral vigentes, contrariando, al sentir de muchos, entre quienes me encuentro, tanto el artículo 72 de la Constitución Nacional, como la Ley 17 de 1970, tesis que tuve oportunidad de sostener en constancia, cuya copia se acompaña por vía de ilustración.

En esta forma y en debate amplio, tienen oportunidad las Cámaras de ventilar la controversia y, de hallar vicio o irregularidad en el procedimiento, corregirlo oportunamente para evitar sus funestas consecuencias en todos los campos de la actual legislación.

Se ha criticado acremente la reforma constitucional del año 68 por haber recortado, en amplia forma, la competencia del Congreso. Responden sus defensores alegando que tal crítica carece de validez cuando ella entre en plena y total vigencia y, sobre todo, cuando las Cámaras logren elegir la Comisión de Planes y Programas de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional, órgano éste que, según sus autores, recobrará para el Congreso su importancia, su trascendencia y su papel prioritario dentro de nuestras instituciones republicanas.

Desgraciadamente, por los términos mismos como fue redactado dicho artículo 80 y por la cantidad de factores que conlleva ha sido imposible elegir la Comisión del Plan, no obstante los ingentes esfuerzos hasta ahora realizados.

Cree el suscrito que reglamentando dicho artículo 80 de la Constitución Nacional y estableciendo algunas presunciones, puede llegarse a elegir tan importante y vital Comisión, sin que tenga que recurrirse a sus reformas de orden constitucional de lento y prolongado trámite. A ello se encaminan varias de las disposiciones del proyecto y es buena y feliz la ocasión para intentarlo.

Por tratarse de unas mismas materias —funcionamiento e integración de Comisiones del Congreso— creo que ellas puedan acumularse en un sólo proyecto de ley.

Espero, en esta forma, contribuir modestamente al normal funcionamiento de nuestra rama legislativa y que al proyecto se le preste la atención que merece y se le haga el estudio que requiere.

Señores Representantes.

Gilberto Salazar Ramírez

Representante por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

Bogotá, julio 31 de 1974.

PROYECTO DE LEY NUMERO 21

por la cual se declara al Municipio de Cartagena, Departamento de Bolívar, como Puerto Libre y se hacen unas recomendaciones al Ejecutivo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º A partir de la vigencia de la presente ley, decláranse libres de derechos de aduana todos los productos manufacturados y materias primas que se importen al territorio del Municipio de Cartagena, sea directamente o por medio de la Zona Franca Comercial e Industrial de la ciudad, con excepción del Impuesto Consular y de la formalidad de la presentación de la Factura Consular respectiva. De las mercancías a que se refiere el presente artículo se exceptúan igualmente aquellas que por mandato de la ley o por cualquier acto administrativo nacional estén sujetas al control de la salubridad pública.

Parágrafo. La zona declarada Puerto Libre comprende los límites del Municipio de Cartagena.

Artículo 2º Las mercancías extranjeras que de conformidad con la presente ley entren libres de derechos de aduana al Puerto Libre de Cartagena, no se considerarán nacionalizadas mientras no cancelen los impuestos que se reglamentarán más adelante, así:

a) Las mercancías de naturaleza extranjera que ingresen al territorio del Municipio de Cartagena para ser usadas o consumidas directamente o a través de su zona franca, pagarán un impuesto de un cinco por ciento (5%) ad valorem;

b) Las mercancías extranjeras que ingresen vía Puerto Libre, mediante uno de los procedimientos consagrados en el ordinal anterior, al resto del país, se gravarán con un impuesto de veinte (20) centavos por cada peso o fracción. El Gobierno Nacional reglamentará la forma del recaudo de conformidad con las conveniencias públicas y del municipio respectivo.

Artículo 3º Los gravámenes consagrados en el artículo anterior serán percibidos por el Municipio de Cartagena, y destinados específicamente a lo siguiente:

a) Un 50% será girado por mesadas a las Empresas Públicas Municipales de Cartagena, entidad que las utilizará únicamente para la dotación de servicios públicos a los barrios tuguriales, debiendo darle preferencia a las zonas que se encuentran bajo el nivel freático de la Bahía de Cartagena y la Ciénaga de la Virgen;

b) El otro 50% será girado también por mesadas al Instituto de Crédito Territorial (ICT), entidad que lo destinará a la solución del problema de vivienda en las zonas de tugurios.

Parágrafo. No es aplicable a lo establecido en este artículo a los productos de la industria agropecuaria, ni a los de la agricultura y la ganadería, por tratarse de transporte y circulación de elementos nacionales dentro del territorio de la República.

Artículo 5º Las mercaderías que se produzcan en el Municipio de Cartagena, utilizando materia prima extranjera, podrán ser introducidas en el resto del territorio nacional, pagando los derechos de aduana correspondiente a la materia prima que se emplee en la elaboración hasta en un 50% de la misma, previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Alcalde de la ciudad deberá certificar en cada caso, si se trata de productos de la industria agropecuaria; si éste es agrícola o pecuario o si se empleó alguna cantidad de materia extranjera en su elaboración, especialmente para descontar el porcentaje establecido en el presente artículo. Dicho funcionario deberá contar con un registro en el que se establezcan las circunstancias anteriores.

Artículo 6º Los viajeros procedentes de la ciudad de Cartagena y que lleguen al resto del territorio nacional, tendrán derecho a llevar como equipaje libre de gravámenes de aduana, artículos para uso personal o doméstico, en cantidad no comercial, hasta por valor de seis mil (6.000.00) pesos.

Se autoriza para llevar igualmente al resto del territorio nacional hasta la cantidad de diez mil (10.000.00) pesos, pagando por los cuatro mil (4.000.00) pesos de diferencia un 25% de derechos de aduana a favor del Tesoro Municipal.

Parágrafo. La mercancía extranjera que se importe al territorio del Municipio de Cartagena estará sujeta a la vigilancia de las autoridades de aduana y sobre ellas el Alcalde de la ciudad llevará un registro minucioso.

Artículo 7º Las personas que regresen al resto del país después de un año o más de residencia en Cartagena, estarán sometidas al régimen de aduanas existente para los colombianos que regresan del exterior, en cuanto a su menaje doméstico.

Artículo 8º Recomiendase al Gobierno, dentro de su facultad reglamentaria, la creación de las oficinas correspondientes al buen manejo de la situación creada por la presente ley.

Artículo 9º Se aplicarán a la reglamentación que se provee en la presente ley, las disposiciones de las leyes 1ª de 1972, 127 de 1959, Decreto 2966 Bis de 1953, Decreto 3290 de 1963, siempre que no atañan a excepciones distintas a las reglamentaciones de Puerto Libre y Derechos de Aduana.

Artículo 10. Esta ley regirá desde su sanción.

Presentada a consideración de la honorable Cámara por el suscrito Representante por la Circunscripción del Departamento de Bolívar,

Alvaro Edmundo Mendoza Torres

Julio de 1974.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente y honorables Representantes:

Para nadie es un secreto que el país viene empeñado en adquirir una política, para promover la industria turística y si bien se han hecho avances manifiestos en ese campo, también es indiscutible que ésta marcha en forma desarmónica, pudiendo decirse que existe algún tipo de pugnas dentro del avance de la misma, en razón de que los Institutos del Estado han impedido la adopción de un plan que constituya una política de desarrollo a corto plazo por empeñarse en actitudes que se excluyen, impidiendo así que al fin los colombianos podamos decir, sobre el problema comentado, cuáles son nuestros avances, cuáles nuestras limitaciones y cuáles las posibilidades de culminar esta aspiración, que desde ahora consideramos una de las soluciones para obtener el desarrollo nacional.

El turismo es, pues, campo donde se debe adelantar una labor eficaz si se quiere convertir el país en el Japón de América, como dijera el Presidente López, pues, de allí pueden realmente salir los recursos para que la industria nacional obtenga parte de su impulso necesario.

Estamos, por otra parte, empeñados en un proteccionismo del Estado hacia la industria y vemos que esta política sirve para especular, como se deduce de las declaraciones del Ministro Sojo Zambrano sobre el problema de los automotores, ahora días, cuando le correspondió expresar que se abriría la exportación de "chassises" como se hizo, en atención a que las compañías ensambladoras, o alguna de ellas, no estaban cumpliendo los cupos establecidos en el contrato de ensamblaje, escondiendo su producción, y que si el Estado se había empeñado en esa protección, poniéndose de espaldas al desarrollo del comercio mundial —decimos nosotros— no se justificaba el abuso de quienes habían sido colcados en situación monopolística evitándose la competencia.

Debemos elevar la calidad de nuestros productos para poder competir, no digamos en el mercado mundial, sino siquiera ante el Pacto Andino, en el que parece nos vamos quedando atrás.

Otro grave problema nacional que incumbe a la economía, a la justicia, a la moral colectiva, es el contrabando.

Recientemente vimos la destitución de los señores Magistrados de Aduana, las denuncias del Senador Carlos Restrepo Arbeláez y del Director de Aduanas, y éstas cayeron en el vacío. Para nadie es un secreto que existen en el país dos regiones naturalmente limitrofes por donde entra mercancía extranjera con soborno y sale café al exterior mediante el mismo sistema.

Se habló de que se haría una campaña nacional para buscar remedios al sub-empleo de esas regiones, mediante capacitación y frentes de trabajo. Nada se hizo. No cabe duda alguna que la industria nacional no puede aún, con muchos de sus productos, competir con la extranjera en calidad, precio y diversidad de producción, de ahí la afirmación que corre públicamente, de que mientras exista esa situación de desventaja comercial, habrá contrabando, pues, siguiendo el principio económico de la oferta y la demanda, tal situación sería la natural.

¿Proponer una campaña coercitiva para impedirlo? Provoquemos una guerra civil en esas regiones y siempre habría gente dispuesta a ese tráfico.

El proyecto de ley que me permito presentar remedia en parte esa situación, pues permitiría hacerle competencia a los traficantes de contrabando, reglamentando una situación, produciendo divisas e incidiendo sobre el mercado nacional, pues la demanda de artículos introducidos clandestinamente, bajaría extraordinariamente, ante la posibilidad de adquirir los mismos a precios competitivos y sin la extorsión de los señores del Resguardo Nacional de Aduanas, quienes verían disminuidos considerablemente sus ingresos de una vez por todas, llegando éstos por fin al Tesoro Público.

¿Qué experiencia tiene el país sobre puertos libres? Cuando se instituyó el Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, hubo protestas de algunos sectores económicos del país y en principio, cuando la reglamentación no estaba perfeccionada, existieron fallas que en su tiempo fueron corregidas. Con posterioridad, las Islas han progresado, no sólo porque se han resaltado mediante la propaganda sus bellezas naturales, sino también porque la reglamentación aduanera produce un flujo constante de viajeros en demanda de artículos no producidos o producidos defectuosamente en el país.

De todas maneras el Gobierno debe tener estadísticas que demuestren que este tipo de reglamentación tiene alguna utilidad no sólo para la zona favorecida, sino en general, para la economía del país, y si así no fuera no se mantendría esa reglamentación.

El proyecto de ley que me permito presentar a consideración del honorable Congreso, recoge la experiencia hecha en el Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, manteniendo diferencias substanciales, para conservar la primacía de las Islas a fin de seguir las "acercando afectivamente, cada día más, al progreso general del país y finalmente, no establece ninguna situación de privilegio para la tradición de los inmuebles y las sucesiones como si existe para San Andrés, ya que mediante la Ley 1ª de 1972 y otras, se establece que las sucesiones menores de \$ 300.000.00 en las Islas, no sean gravadas y si creemos lo afirmado entre otros colombianos por Indalecio Liévano Aguirre y Alfonso López, que los impuestos sirven para redistribuir los ingresos, esta sola concepción fiscalista serviría para mantener en esas Islas-paraiso, un status diferente al del resto de los colombianos.

Por otra parte y en lo relacionado con el desmedro que podría sufrir San Andrés, el proyecto en discusión estatuye que el término de permanencia en la Ciudad Heroica será de ocho (8) días para gozar de la exoneración establecida, siendo que para las Islas son solamente cinco (5) días, los que las coloca en absoluta ventaja, pues, es cierto que a las Islas confluyen gentes para comprar mercancías y posteriormente negociarlas, mientras que en Cartagena existiría la situación de privilegio para aquellas personas que en realidad buscarán en el viaje como primer fin "turistar" y en último, comprar los regalos para amigos y parientes, pues el término de permanencia y la cantidad de artículos, no permite hacer negocio alguno; fuera de que a las Islas de San Andrés las visitan los habitantes de Centro América y el Caribe, masivamente.

El proyecto provee no sólo la reglamentación del Puerto Libre, sino que respetando las normas de la Constitución de 1968, recomienda al Gobierno la creación de la Oficina de Aduana respectiva, para que se haga operativa su función, como se comenta más adelante.

Comentando lo anterior hay que tener en cuenta otro aspecto de la situación analizada, y es el beneficio que recibiría la ciudad directamente con la nueva reglamentación. Cartagena, bien vista por el cuatrenio gubernamental de 1966 a 1970, en el pasado gobierno, que miró la ciudad de mala manera, no avanzó con el ritmo que lo había hecho bajo el impulso del doctor Carlos Lleras Restrepo, bajo cuyo gobierno se inició la llamada Remodelación del Norte, se trabajó en la Avenida Santander que bordea las playas de la ciudad desde el aeropuerto, y en fin, la ciudad "cambió su cara" para recibir al turista, preparándola así para un futuro que, como hemos visto, es para el país, acabando con situaciones como la existente en la zona llamada "Chambacú", vergüenza nacional.

El proyecto en mención igualmente le otorga al Gobierno las facultades necesarias para que en noventa días se reglamente y se ponga en vigencia el presente estatuto, estableciendo igualmente que el 50% de los ingresos que reciba el Municipio de Cartagena serán girados a las Empresas Públicas Municipales, para la ampliación de los servicios públicos que atiende esta entidad, principalmente en las zonas de tugurios, y específicamente también, en los barrios que se encuentran bajo el nivel freático de la Bahía, servicios tales como acueductos y alcantarillados sanitarios. El otro 50% lo destinará el Municipio dicho para resolver problemas de los mismos tugurios a través del ICT seccional, con el objeto de no crear nueva burocracia.

Se recomienda también, como se ha dicho, la existencia de la oficina recaudadora, lo mismo que en el otro Puerto Libre, con vista a los buenos resultados de la misma, dependiente de la Aduana Nacional. Las mercancías pagarán el 6% ad valorem como tarifa conocida, con destino al Tesoro Municipal.

Las importaciones las podrán hacer los comerciantes a través de la zona franca de la ciudad, dándole impulso a esta entidad de reciente creación, con la circunstancia de que sólo se grava a los productos que se hagan en la ciudad, con un impuesto de aduana que atiende solamente al 50% de la materia prima introducida en la manufactura respectiva, ocasionando sin duda una baja en los mismos, pero sin que se constituya en peligro de carácter económico para la industria nacional en general.

No se requiere declaratoria de ciudad limítrofe ya que Cartagena de Indias tiene esta característica desde la época de la Colonia y sus límites a través de la navegación son con el mundo.

Entrego este proyecto a consideración de la honorable Cámara de Representantes con la solicitud respetuosa de que sea aprobada, pues con ello se le va a prestar un servicio

valioso al país a través del impulso a un turismo, que aspiramos que sea esencialmente para los colombianos y desde ahora solicitando la venia de la honorable corporación por las limitaciones de la misma.

Presentada a consideración de la honorable Cámara por el suscrito Representante por la Circunscripción Electoral de Bolívar,

Alvaro Edmundo Mendoza Torres

Julio de 1974.

CONTENIDO:

SENADO DE LA REPUBLICA

Acta número 6 de la sesión del jueves 1º de agosto de 1974 ... 271

Proyectos de ley.

Proyecto de ley número 8 de 1974, "sobre Reforma Integral Urbana", y exposición de motivos ... 273

Proyecto de ley número 9 de 1974 "por la cual se establece el Instituto Colombiano de Oceanografía", y exposición de motivos ... 277

Proyecto de ley número 10 de 1974 "por la cual se establecen las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse entre sí, para la prestación de servicios públicos (Art. 198, inciso final, C. N.)", y exposición de motivos ... 278

Proyecto de ley número 11 de 1974 "por medio de la cual se adscriben funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores", y exposición de motivos ... 279

Proyecto de ley número 12 de 1974 "por medio de la cual se procura la industrialización de las cárceles colombianas y se dictan medidas sobre régimen carcelario y penitenciario, contemplando rebajas de pena por trabajo y estudio en penales", y exposición de motivos ... 279

Proyecto de ley número 13 de 1974 "por la cual se establece la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas", y exposición de motivos. 280

Proyecto de ley número 14 de 1974 "por la cual se reglamenta el juicio de tenencia, lanzamiento del arrendatario, del Título XXXVII de la Ley 105 de 1931", y exposición de motivos ... 281

Proyecto de ley número 15 de 1974 "por la cual se establecen normas sobre el derecho de la mujer", y exposición de motivos ... 282

Proyecto de ley número 16 de 1974 "por la cual se modifican algunas normas del Código Penal y se dictan otras disposiciones", y exposición de motivos. 282

Proyecto de ley número 17 de 1974 "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Trabajo, reformar y actualizar las disposiciones legales sobre el Código Sustantivo del Trabajo y Procedimiento Laobral, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional", y exposición de motivos ... 283

Relación de Debates.

Palabras del honorable Senador Augusto Espinosa Valderrama en la sesión del día 14 de noviembre de 1973 ... 284

CAMARA DE REPRESENTANTES

Proyectos de ley.

Proyecto de ley número 7 de 1974 "por la cual se restablece el ejercicio del derecho de huelga de que trata el artículo 18 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones sobre Contratación Colectiva" y exposición de motivos ... 289

Proyecto de ley número 11 de 1974 "por la cual se conceden unas facultades extraordinarias", y exposición de motivos ... 290

Proyecto de ley número 12 de 1974 "por la cual se dispone la reforestación del territorio nacional", y exposición de motivos ... 290

Proyecto de acto legislativo número 13 de 1974 "por el cual se reforman los artículos 141, 151 y 208 de la Constitución Nacional", y exposición de motivos ... 291

Proyecto de ley número 14 de 1974 "por la cual se dictan normas de carácter social con respecto a los cánones de arrendamiento y lotes de engorde en los sectores urbanos", y exposición de motivos 291

Proyecto de ley número 15 de 1974 "por medio de la cual se crea la Corporación del Oriente Antioqueño (CORAN)", y exposición de motivos ... 291

Proyecto de ley número 17 de 1974 "por la cual se autoriza la Emisión de unos Títulos de Deuda Pública Interna denominados "Bonos de Desarrollo Económico", y exposición de motivos ... 292

Proyecto de acto legislativo número 19 de 1974 "por el cual se modifican los artículos 14, 15 y 171 de la Constitución Nacional", y exposición de motivos ... 293

Proyecto de ley número 20 de 1974 "por medio de la cual se determina el número de miembros de las Comisiones Permanentes; se reglamenta el artículo 80 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", y exposición de motivos ... 293

Proyecto de ley número 21 de 1974 "por la cual se declara al Municipio de Cartagena, Departamento de Bolívar, como Puerto Libre y se hacen unas recomendaciones al Ejecutivo", y exposición de motivos ... 293