



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 Laguada Moncada**  
 Secretario General de la Cámara

Bogotá, miércoles 21 de agosto de 1974

Año XVII — No. 21  
 Edición de 16 páginas  
 Editados por IMPRENTA NACIONAL

## SENADO DE LA REPUBLICA

ACTA No. 7 DE LA SESION DEL MARTES 20 DE AGOSTO DE 1974  
 PRESIDENCIA DE LOS HH. SS. TURBAY AYALA, OSPINA H. Y LOPEZ GOMEZ

### I

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

Abuchaibe Ochoa Eduardo  
 Albán Holguín Carlos  
 Alvarado Pantoja Luis Antonio  
 Aljure Ramírez David  
 Andrade Manrique Felio  
 Andrade Terán Ramiro  
 Angarita Baracaldo Alfonso  
 Angulo Gómez Guillermo  
 Araújo Cotes Alfonso  
 Araújo Grau Alfredo  
 Ardila Ordóñez Carlos  
 Arellano Laureano Alberto  
 Avila Bottía Gilberto  
 Balcázar Monzón Gustavo  
 Barco Guerrero Enrique  
 Barco Renán  
 Barón Restrepo Migdonia  
 Bayona Ortiz Antonio  
 Becerra Becerra Gregorio  
 Bula Hoyos Germán  
 Caballero Cormane Carlós  
 Caicedo Alvaro  
 Caicedo Espinosa Rafael  
 Ceballos Restrepo Silvio  
 Colmenares B. León  
 Charis de la Hoz Saúl  
 Del Hierro José Elías  
 Díaz Callejas Apollinar  
 Díaz Cuervo Alfonso  
 Duarte Contreras Pedro  
 Echeverri Mejía Hernando  
 Escobar Méndez Miguel  
 Emiliani Román Raimundo  
 Faccio Lince Carlos  
 Fortich Avila Salustiano  
 Giraldo José Ignacio  
 Giraldo Henao Mario  
 Giraldo Neira Luis Enrique  
 Gómez Gómez Alfonso  
 Gómez Martínez Juan  
 Gómez Salazar Jesús  
 González Narvéz Humberto  
 Guerra Tulena José  
 Gutiérrez de García Belén  
 Hernández de Ospina Bertha  
 Holguín Sarria Armando  
 Ibarra Alvaro Hernán  
 Isaza Henao Emiliano  
 Jaramillo Salazar Alfonso  
 Krissien Eduardo  
 Larrarte Rodríguez Olib  
 Latorre Gómez Alfonso  
 Lébolo de la Espriella Emilio  
 López Gómez Edmundo  
 López Botero Iván  
 Lozano Osorio Jorge Tadeo  
 Lozano Guerrero Libardo  
 Lloreda Caicedo Rodrigo  
 Marín Bernal Rodrigo  
 Marín Vanegas Darío  
 Martín Leyes Carlos  
 Martínez Simahán Carlos  
 McAllister Ernesto  
 Medina Zárate Carlos  
 Mendoza Hoyos Alberto  
 Mestre Sarmiento Eduardo  
 Montoya Trujillo Benjamín  
 Mosquera Chaux Víctor  
 Ortiz Calle Luis Evelio  
 Ospina Hernández Mariano  
 Palacio Martínez Daniel  
 Palomino Guillermo  
 Pardo Parra Enrique  
 Peralta Figueroa Jaime  
 Pérez Luis Avelino  
 Pérez Dávila Rafael  
 Pérez Escalante Carlos  
 Posada Jaime  
 Quevedo Forero Edmundo  
 Ramírez Castrillón Horacio  
 Restrepo Arbeláez Carlos  
 Rincón Figueroa Enrique  
 Rueda Riveros Enrique  
 Sarasty Domingo  
 Sarmiento Bohórquez Octavio.

Segura Perdomo Hernando.  
 Torres Barrera Guillermo  
 Turbay Ayala Julio César  
 Turbay Juan José  
 Trujillo Carlos Holmes  
 Ucerós Barrios Pedro.  
 Uribe Vargas Diego  
 Vela Angulo Ernesto  
 Vélez Marulanda Oscar.  
 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:

Amaya Nelson  
 Castro Castro José Guillermo  
 De la Torre Gómez Sergio  
 Díaz Granados José Ignacio  
 Escobar Sierra Hugo  
 Estrada Vélez Federico  
 Gutiérrez Cárdenas Mario  
 Muñoz Valderrama Augusto.  
 Ocampo Alvarez Roberto  
 Pava Navarro Jaime  
 Peláez Gutiérrez Humberto  
 Piedrahíta Cardona Jaime  
 Posada Vélez Estanislao

La Secretaría informa que se ha integrado el quórum decisorio, y el señor Presidente declara abierta la sesión.

### II

El Senado aprueba sin observaciones el acta número 6 de la sesión del día jueves 1º de agosto, publicada en Anales número 17 de fecha 6 de los corrientes.

El Secretario informa que se encuentran presentes en el recinto los siguientes señores con el objeto de tomar posesión del cargo de Senadores en calidad de suplentes, así:

Migdonia Barón Restrepo.  
 Belén Gutiérrez de García.  
 Oscar Vélez Marulanda.  
 Jaime Peralta Figueroa.  
 Luis Evelio Ortiz Calle.

En atención al informe de Secretaría, el señor Presidente toma el juramento de rigor a los Senadores mencionados, con las formalidades y el cumplimiento de los requisitos reglamentarios.

### III

La Secretaría da cuenta de los siguientes documentos como negocios sustanciados por la Presidencia.

Informe número 4 de la Secretaría General

Para dar cuenta a los honorables Senadores del estado de los proyectos de ley presentados a la consideración del Senado de la República, el día 6 de agosto del año en curso, por el señor Ministro de Educación, doctor Juan Jacobo Muñoz, por conducto de la Secretaría General:

Número 25/74, "por la cual se crea el Instituto Universitario de Sucre, se establece su naturaleza jurídica y su función educativa; se determina su organización académica, administrativa y fiscal y se dictan otras disposiciones". Repartido a la Comisión Quinta Constitucional.

Número 26/74, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para determinar la escala de salarios, nomenclatura de empleos y reorganizar la administración del personal docente y administrativo de la Universidad Nacional de Colombia". Repartido a la Comisión Primera Constitucional.

Número 27/74, "por la cual se nacionaliza el Colegio Antonio Lennis de Sincelje, Departamento de Sucre". Repartido a la Comisión Quinta Constitucional.

Los proyectos en referencia fueron enviados a la Imprenta Nacional para su publicación en los Anales del Congreso.

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1974

Amaury Guerrero  
 Secretario General del Senado

ORDEN DEL DIA PARA LA SESION DE HOY MIERCOLES VEINTIUNO DE AGOSTO DE 1974

### I

LLAMADA A LISTA

### II

LECTURA Y APROBACION DEL ACTA DE LA SESION ANTERIOR

### III

NEGOCIOS SUSTANCIADOS POR LA PRESIDENCIA

### IV

A primera hora:

ELECCION DE FUNCIONARIOS ASI:

(Proposición número 10, de julio 25 de 1974 y 20 de agosto 20/74).

Subsecretario.

Secretario Auxiliar.

### V

ELECCION DE COMISIONES, ASI:

(Proposición número 17 de 20 de agosto de 1974).

Instructora y de Justicia Interior.

### VI

LO QUE PROPONGAN LOS HONORABLES SENADORES Y LOS SEÑORES MINISTROS DEL DESPACHO

El Presidente,

JULIO CESAR TURBAY AYALA

El Primer Vicepresidente,

MARIANO OSPINA HERNANDEZ

El Segundo Vicepresidente,

EDMUNDO LOPEZ GOMEZ

El Secretario General,

Amaury Guerrero.

Bogotá, D. E., agosto 8 de 1974

Señor doctor

Julio César Turbay Ayala

Presidente del honorable Senado de la República Ciudad.

Señor Presidente:

Me permito informar a usted que en la fecha me retiro temporalmente, del Senado. En consecuencia, ruego a usted dar posesión a la suplente Belén Gutiérrez de García, elegida por la Circunscripción Electoral del Huila, Caquetá, Amazonas.

Atento saludo,

Guillermo Plazas Alcíd

Bogotá, D. E., agosto 19 de 1974

Señor doctor

Julio César Turbay Ayala

Presidente del Senado de la República E. S. D.

Señor Presidente:

Atentamente informo a usted que he tomado posesión del cargo de Ministro de Educación Nacional el día 16 de los corrientes. En consecuencia me he retirado del Senado de la República, por lo cual solicito a usted se sirva hacer llamar a mi suplente, el doctor Octavio Sarmiento Bohórquez.

Sin otro particular, soy de usted servidor muy atento y amigo,

Hernando Durán Dussán  
 Ministro de Educación Nacional

Bogotá, D. E., agosto 12 de 1974

Señor doctor  
Julio César Turbay Ayala  
Presidente del Senado  
E. S. M.

Apreciado Presidente:

Cumplo con el deber de manifestarle que, por haber que ausentarme del país, me es imposible continuar asistiendo por ahora, a las sesiones del Senado.

Por lo tanto le pido el favor de llamar a mi suplente, el doctor Enrique Barco Guerrero.

Atentamente,

Carlos Ardila Lulle

Armenia, agosto 17 de 1974

Señor doctor  
Amaury Guerrero  
Secretario General del honorable Senado de la República  
Bogotá.

Apreciado doctor:

Me permito comunicarle que a partir del 20 del presente mes me ausento del país y en consecuencia, ingresará al Senado de la República, mi suplente doctor Jaime Peralta Figueroa.

Opportunamente informaré sobre mi reintegro a esa alta Corporación.

Atentamente,

Ancizar López López

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1974

Señor  
Presidente del honorable Senado de la República  
Presente.

Señor Presidente:

En mi condición de Senador Principal, por la Circunscripción Electoral del Departamento de Caldas, atentamente me excuso de asistir a las sesiones plenarias de la Corporación a partir de la fecha. En consecuencia sírvase ordenar se llame a mi suplente señor doctor Luis Evelio Ortiz Calle.

Con toda consideración y respeto, seguro servidor,

José Domingo Roncancio Jiménez

## IV

Elección de funcionarios (Subsecretario y Secretario Auxiliar)

En desarrollo de este punto, y en cumplimiento de lo ordenado por la proposición número 10, la Presidencia abre la inscripción de candidatos para los cargos a elegir.

El señor Senador Felio Andrade solicita a la Presidencia decreta un receso razonable para que los distintos grupos o sectores políticos deliberen sobre los candidatos a dichos cargos.

El señor Presidente Senador Turbay Ayala, en ese momento anunció a la Corporación que se le ha informado que en breves momentos se harán presentes en el recinto los señores Ministros del Despacho para presentar su saludo al Senado.

El señor Senador Felio Andrade insiste en solicitar la palabra para proponer, y la Presidencia se la concede. Presenta la siguiente proposición que resulta aprobada:

Proposición número 14

Aplázase para la sesión del día de mañana a primera hora la elección de Subsecretario y Secretario Auxiliar de la Corporación.

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1974.

Felio Andrade Manrique

El señor Senador León Colmenares presenta la siguiente proposición de duelo por la reciente muerte del señor Senador, Suplente por la Circunscripción del Norte de Santander, doctor Bernardo Silva Gómez, y a la cual se adhiere el señor Senador Ardila Ordóñez. La moción reza así:

Proposición número 15

El Senado de la República deplora profundamente el fallecimiento del señor don Bernardo Silva Gómez, ilustre compatriota que en legislaturas anteriores representó dignamente al pueblo colombiano en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República y quien fue elegido para la presente en la delegación liberal de Norte de Santander.

La honrosa vida pública de Bernardo Silva Gómez fue enmarcada por una patriótica vocación de servicio al pueblo y una acendrada convicción democrática que esta Corporación exalta ante los colombianos como los justos títulos de un buen ciudadano.

El Senado expresa su condolencia a la señora Isaura viuda de Silva Gómez, a sus hijos, hermanos y demás familiares del extinto parlamentario y en homenaje a su memoria dispone guardar un minuto de silencio durante la presente sesión.

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1974.

Daniel Palacios M., Julio César Turbay A., Edmundo López Gómez, Rafael Calcedo Espinosa, Germán Bula Hoyos, Carlos Restrepo Arbeláez, León Colmenares, Jaime Posada, Alberto Mendoza Hoyos.

En cumplimiento de la anterior proposición el Senado guarda un minuto de silencio.

A continuación resultan aprobadas las siguientes proposiciones:

Proposición número 16

El Senado de la República de Colombia lamenta la desaparición del doctor Francisco Jarava Hollman acaecida en la ciudad de Bogotá. El doctor Jarava Hollman fue un ciudadano ejemplar, distinguido médico del Departamento de Sucre, gran jefe liberal, ocupando posiciones directivas dentro del liberalismo de Sucre.

Fue Concejal de Sincelejo, Director de los servicios de salud pública del Departamento, Secretario de Gobierno Departamental y en el ejercicio del cargo de Director de los Seguros Sociales de Sucre le sorprendió la muerte.

Expresa su pesar a los familiares del extinto, en especial a su señora esposa Teresa Fernández de Jarava Hollman e hijos y a su hermana la señora Mariuja Jarava de Mercado, actual Representante a la Cámara.

Transcribese la presente proposición en nota de estilo a sus familiares.

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1974.

Presentada por el Senador José Guerra Tulena.

Rafael Vergara Tamara, Edmundo López Gómez.

Proposición número 17

Fijase el miércoles 21 de los corrientes, a primera hora, para la elección de las Comisiones Legales Instructora y de Justicia Interior del honorable Senado de la República.

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1974.

Pedro Duarte Contreras, Ernesto Vela Angulo, Carlos Albán Holguín, Alfonso Gómez Gómez, Hernando Echeverri Mejía, Saúl Charris de la Hoz, Daniel Palacios M., Enrique Rueda Rivero, Hernando Segura Perdomo.

Proposición número 18

La honorable Senadora Migdonia Barón formará parte de la Comisión Tercera en reemplazo del honorable Senador Indalecio Liévano Aguirre.

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1974.

Germán Bula Hoyos, Daniel Palacios M.

El señor Senador Gómez Martínez, con la solicitud de que se inserten en el acta a manera de constancia, y suministrando breves explicaciones sobre su contenido, entrega las siguientes informaciones periodísticas sobre las conclusiones del encuentro de Abogados Javeianos realizado en Medellín, y referentes al Congreso Nacional:

Congreso y Frente Nacional.

El exministro Enrique Pardo Parra señaló que la raíz de nuestros males políticos se confunde con esa "avidez incontenible de los partidos", con "esa voracidad que se origina en la insensata concentración del poder", que genera las divisiones, fomenta el caudillismo, ocasiona soterrados o abiertos enfrentamientos armados, y fue el origen de la trágica explosión de la violencia y la dictadura.

Explicó luego cómo el Frente Nacional, fruto del entendimiento bipartidista, dejó registrar la pulsación democrática de los partidos, y tendió a atenuar o disminuir la potestad omnimoda del Presidente de la República, a la vez que introdujo dos elementos innovadores: la conformación del gabinete de acuerdo con la formación política del legislativo y la institucionalización de los partidos. Dijo que en cuanto a lo primero (la conformación del gabinete), fue esta fórmula de lógica política. Anotó que el sufragio debe traducirse en la formación del gobierno.

Concesiones del legislativo.

Advirtió después que entre 1958 y 1968 las Cámaras expidieron estatutos trascendentes pero no se reglamentó a los partidos y que a instancias de los varios presidentes se cayó luego en la práctica de conferir facultades extraordinarias y la Rama Legislativa incurrió en concesiones que propiciaron la moliente parlamentaria, limitaron funciones al Congreso y ocasionaron su desprestigio.

Peligrosa disminución.

Se refirió a la reforma constitucional del 63, "de inspiración Franco-Gaullista", con la cual se pretendió modernizar el Estado pero merced a la cual "la Rama Legislativa salió peligrosamente disminuida".

Entre los efectos citó los siguientes:

—Se trasladaron al Presidente de la República competencias para fijar todos los empleos del servicio público. Se registró un aplastante crecimiento burocrático. Se advirtió un crecimiento fabuloso de la deuda pública. El Congreso quedó impotente. La política cambiaria fue manejada con permisividad asombrosa por funcionarios de libre remoción del Presidente. Falto control de la Rama Legislativa. La facultad de expedir y reformar códigos escapó al dominio de la Rama Legislativa. Al Congreso sólo le quedaron atribuciones limitadas. Delegó su competencia al órgano ejecutivo. "Qué queda del Congreso?", preguntó.

"El Congreso, aniquilado".

"La facultad del Congreso de llamar a un ministro desapareció (añadió el expositor), a tal punto que el Congreso quedó prácticamente aniquilado, pues la citación a los ministros para que concurran a las Cámaras deberá hacerse con

48 horas de anticipación y precisamente para la sesión para la que han sido citados". Recordó que él mismo había citado cinco veces al Ministro de Hacienda, pero éste no había concurrido, o porque se excusaba, o por falta de quórum o por tenía otro compromiso el mismo día para el cual había sido citado.

"Si bien es cierto (significó), que el Estado tiene que evolucionar y hacer más expedito su funcionamiento, eso implica fortalecimiento del poder ejecutivo, pero no puede implicar renunciación al derecho de control de equilibrio".

La planeación.

Gustavo Zapata Roldán dijo que la planeación es el centro medular para la reforma del 63 y que esta la hace la Rama Ejecutiva, en proceso de fortalecimiento. Preguntó hasta dónde podrá ahora el Congreso establecer control y vigilancia sobre el ejecutivo en materia fiscal y advirtió que la reforma ha entrado en estado cataleptico, al no existir comisión del plan o "congresito".

Denunció luego la inexistencia de mecanismos de control del Congreso para el ejercicio de su función fiscalizadora. Abogó porque exista un Congreso implacable, guardián de la Constitución Nacional.

"Talones de Aquiles".

En seguida dijo que el artículo 120, en su ordinal 14 y el 122, "configuran los verdaderos talones de Aquiles que pueden hacer desaparecer al Congreso en el proceso de expedición de las leyes".

Discrepó radicalmente de las tesis constitucionales sientes de la República sobre la discrecionalidad del mandatario para declarar el Estado de emergencia, a la declaración del Jefe del Estado así: "Nadie puede su calidad de redactor de una norma para ser exclusivo de ella, porque la disposición adquiere vida propia". La institución del Estado de emergencia, en su concepto, es un arma jurídica de inmenso poder y su aplicación podría generar una euforia colectiva al aparecer el Estado fuerte. "El artículo 122, mal empleado, puede envenenar la Constitución".

"Los abusos cometidos por el artículo 121 (añadió), serían cometidos bajo el amparo del 122".

"No se trata (agregó), de que el Presidente se acondicione a su antojo al marco de las facultades extraordinarias. Al ser el nuestro un país subdesarrollado se autorizaría entonces el marco continuo del Estado de emergencia?".

"Qué pasaría (interrogó), al Ministro que no firmara la autorización para establecer Estado de emergencia? Dónde dice que el concepto del Consejo de Estado, en este caso, será obligatorio?".

Insistió en que la reforma del 68 tolera el desequilibrio entre dos ramas del poder, la legislativa y la ejecutiva. Dijo que había un saldo negativo del Frente Nacional en el aspecto de la rama legislativa, al no registrarse reformas trascendentales y al observarse un descontento popular contra el Congreso, advertido en el índice de abstención y la diferencia entre las votaciones para Presidente de la República, Senado y Cámara.

Toro Agudelo señaló que bajo el Frente Nacional el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente se volvió sistemático y que el ejecutivo sustituyó al legislador e hizo una clara advertencia en el sentido de que el artículo 122 de la Constitución, sobre declaración de estado de emergencia económica, no puede adecuarse en su alcance a propósitos y finalidades de transformación social, como consecuencia del subdesarrollo.

Sebe el particular, recordó que el actual Presidente López Michelsen, en el Senado, había repudiado esas pretensiones y había insistido en que el artículo 122 era para aplicarse a situaciones emergentes, no a situaciones crónicas, por lo cual "es de esperar que el Presidente López hará uso adecuado de la institución jurídica".

"Bajo el Frente Nacional el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente se vuelve sistemático", dijo, por la voluntaria renuencia del Congreso a sus funciones legislativas, como consecuencia de lo cual el Ejecutivo lo ha sustituido y se ha vuelto legislador.

Ausencia del Congreso.

Recordó que con el advenimiento del Frente Nacional, en ausencia física del Congreso, se creó una mentalidad que reclamaba atención del Gobierno en todos los frentes, aún en el legislativo y que ese proceso generó el fortalecimiento y el predominio del ejecutivo como cabeza del poder público.

Emergencia económica.

Hernán Toro Agudelo hizo referencia en seguida al artículo 122, sobre declaración del estado de emergencia económica. Este dice así: "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año".

Advirtió que los hechos a que se refiere el artículo no pueden ser los producidos por el subdesarrollo, de modo que este canal "ordinario" de facultades extraordinarias denota por sí mismo que los poderes que otorga son de utilización excepcional para verdaderas crisis, y no porque se tema no contar con el respaldo del Congreso para aprobar proyectos del ejecutivo.

Trajo a la memoria un antecedente sentado por el actual Presidente López Michelsen en el Senado, cuando repudió esas pretensiones e insistió en que el artículo 122 era para aplicarse a situaciones emergentes, no a situaciones crónicas.

Este precedente, según manifestó Toro Agudelo, nos hace concluir que es de esperar que el Presidente López hará uso adecuado de la institución jurídica.

Recordó también el discurso de posesión del doctor López Michelsen, en el cual señaló que algunas de las medidas requeridas son propias del Congreso y que aceptaría las facultades extraordinarias sólo para lo administrativo "si ciertos indicadores se pusieren en rojo, por lo cual recurrirá al artículo 122 antes que al 121".

Dijo Toro Agudelo que si bien una de las intenciones del entonces Senador López al hablar del estado de emergencia para propósitos de transformación social, ese no fue el propósito del constituyente, ni el constituyente tuvo en cuenta su afirmación sobre eventuales alcances del 122, ni en su texto quedó consagrado.

Como lo había anunciado el señor Presidente, se hacen presentes en el recinto los señores Ministros de Gobierno, doctor Cornelio Reyes; de Defensa, Mayor General Abraham Varón Valencia; de Educación, doctor Hernando Durán Dussán; de Salud, doctor Haroldo Calvo Núñez; de Minas y Energía, doctor Eduardo del Hierro; de Hacienda y Crédito Público, doctor Rodrigo Botero Montoya, y de Comunicaciones, doctor Jaime García Parra.

La Presidencia concede la palabra al señor Senador Zea Hernández, quien presenta la siguiente proposición que resulta aprobada:

#### Proposición número 19

El Senado de la República hace constar en el acta de la sesión de la fecha su profundo sentimiento de pesar por el fallecimiento de la señora Cristina Smela de Durán Dussán, esposa del eminente miembro de la corporación y actual Ministro de Educación Nacional, doctor Hernando Durán Dussán, a quien expresa junto con sus distinguidas hijas su más sentida condolencia.

Bogotá, D. E., agosto 20 de 1974.

Germán Zea Hernández, Alfonso Angarita B., Jaime Posada, Rafael Vergara Tamara, José Manuel Vergara, Edmundo López Gómez, Eduardo Abuchaihe Ochoa, Saúl Charris de la Hoz, Gustavo Balcázar Monzón, Carlos Martín Leyes, Julio César Turbay Ayala, Daniel Palacios Martínez, Jorge Tadeo Lozano, José Guerra Tulena, Alfonso Jaramillo.

El señor Senador Charris de la Hoz solicita permiso a los proponentes y se adhiere a la anterior moción.

El señor Presidente ofrece la palabra al señor Ministro de Gobierno doctor Cornelio Reyes, quien a nombre del Gabinete Ministerial presenta su saludo a la Corporación, expresándose en la siguiente forma:

#### PALABRAS DEL SEÑOR MINISTRO DE GOBIERNO DOCTOR CORNELIO REYES

Señor Presidente del honorable Senado,  
señores Senadores:

Los 13 Ministros del Gobierno del señor Presidente Alfonso López Michelsen vinimos hoy señor Presidente y señores Senadores a presentarle al honorable Senado un saludo respetuoso y especialmente cordial. No se trata ciertamente de un saludo de rutina, ni de un rito protocolario usual y manual. Los 13 Ministros del Presidente López vinimos a decirle al Congreso de la República, al Senado de la República en este caso, que queremos, que deseamos, unas buenas relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo. No solo por lo que manda la Constitución en su artículo 55, señor Presidente, cuando dice que Congreso, Gobierno y Jueces laborarán separadamente pero armónicamente para cumplir los fines del Estado, sino porque este Gobierno del "mandato claro" del Presidente López, entiende que solo dentro del cumplimiento de la Constitución y del funcionamiento normal de las instituciones, es preciso poder hacer el desarrollo social y económico del país. Además, señor Presidente, tenemos la certeza de que esta relación amistosa, cordial y constructiva entre el Congreso y el Ejecutivo, redundará en beneficio para la Nación colombiana. En este punto interpretando el sentimiento del señor Presidente de la República y de mis colegas, quiero hacer el elogio emocionado de las clases políticas, representadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes: La clase política es necesaria para el país; el país les debe a las clases políticas la armonía que hoy reina en la nación colombiana; y que esta clase política, clase pensante, clase indispensable para el funcionamiento de la democracia colombiana, la tiene en alta estima el Gobierno Nacional. Y esas buenas relaciones señor Presidente y señores Senadores, son necesarias también porque el gobierno traerá a partir de hoy, una serie de iniciativas al Congreso Nacional, que son la expresión del "mandato claro" del Presidente López. Traerá iniciativas de orden político, de orden social, de orden económico, de orden administrativo, para los cuales el Gobierno pide apoyo y desde luego examen detenido. No va a pedir el Gobierno, no podría exigirlo, que se tome esto como una imposición; el Gobierno quiere que dentro de los fueros de cada poder o de cada rama del poder público, el Legislativo delibere con libertad absoluta, dentro de las consignas y principios de una cohesión política que está funcionando en la realidad inspirada en el principio de la paridad establecida en la Constitución Nacional de Colombia. En este sentido también, señor Presidente, quiero decir a nombre de mis colegas de Gabinete, que los Ministerios del Presidente López estarán todos abiertos, a todas horas, a la audiencia y al diálogo con las clases políticas, con los parlamentarios y con los distintos estamentos de la Nación colombiana. No habrá barreras, no habrá limitaciones en esas audiencias, y el Ejecutivo estará consciente de que esa colaboración, el consejo de los parlamentarios es indispensable para el buen gobierno. Nuevamente quiero agradecer al señor Presidente Turbay la oferta que hizo a nombre del Congreso de la República el día de la posesión del señor Presidente, en el sentido de que el Congreso va a colaborar con los programas del Presidente López. Ahora, señor Presidente, el señor Ministro de Hacienda, doctor Rodrigo Botero va a leer al Senado una declara-

ción del Consejo de Gabinete donde se fijan pautas y orientaciones sobre la política presupuestal y de gasto público; declaración para la cual ruego al honorable Senado y a la opinión pública, la debida atención, porque contiene planteamientos que van a despejar una serie de caminos para la Nación. Gracias señor Presidente, y repito, el Ejecutivo, los 13 Ministros del Presidente López, estamos a las órdenes del Congreso de la República y del Senado que usted dignamente preside.

Acto seguido, el señor Ministro de Hacienda, doctor Rodrigo Botero, le da lectura al siguiente documento emitido por el Gobierno Nacional sobre la situación presupuestal y el gasto público.

#### LA SITUACION PRESUPUESTAL Y EL GASTO PÚBLICO

Agosto 20 de 1974

En este documento se presenta el criterio del Gobierno en relación al manejo presupuestal y el gasto público.

El propósito prioritario de la política gubernamental es lograr que los beneficios del desarrollo se distribuyan más equitativamente. Para lograr este fin, se hace imperativo disminuir el ritmo de la inflación, fenómeno que ha afectado negativamente el nivel de vida de las clases desposeídas.

Los precios han aumentado más que los salarios en los últimos 24 meses, reduciendo así la capacidad adquisitiva de importantes sectores de la población. De ahí la necesidad de incrementar la producción, combatir la especulación y proceder paulatinamente a ajustar los salarios para que recuperen su poder adquisitivo, sin que esto conduzca a mayores aumentos de precios.

Dentro de la política de ingresos y salarios, y con el fin de eliminar algunas de las iniquidades que ha producido la inflación, el Gobierno adoptó recientemente varias medidas, entre ellas la de aumentar los intereses del ahorro popular. Estableció un nuevo sistema de seguros de vida que ofrecería protección efectiva a las familias de la clase media, limitó los rendimientos del ahorro en valor constante, intereses que anteriormente eran mayores en la medida en que crecía el infortunio colectivo a través de la inflación. Asimismo, la Junta Monetaria tomó una serie de decisiones que agilizan grandemente el sistema financiero, permiten una más eficiente asignación del crédito y estimulan el ahorro. Es la intención del Gobierno mantener un estrecho control de la oferta de dinero y evitar que las emisiones monetarias contribuyan a la espiral alcista.

Uno de los aspectos críticos de la lucha contra la inflación es el comportamiento del gasto y de los ingresos públicos así como sus secuencias monetarias. La principal causa de la inflación ha sido el déficit fiscal de la Nación, de los institutos descentralizados y demás establecimientos públicos nacionales, departamentales y municipales. No podrá reducirse la inflación si el Estado no pone orden en su propia casa.

Las necesidades de servicios públicos en el país son inmensas. Sin embargo, el Gobierno tiene que establecer prioridades y solo ordenar gastos con base en los recursos de que realmente dispone. Como bien lo dijo el anterior Ministro de Hacienda, doctor Luis Fernando Echavarría, en su discurso ante Asocaña, el 31 de mayo pasado, y posteriormente en declaraciones de prensa el 19 de julio, se hace necesario arbitrar recursos nuevos para financiar los servicios y las obras que requiere el país.

El crecimiento del gasto y la inversión en 1974 y 1975 es moderado. El gasto público programado para esos años no permite financiar todas las obras que las regiones requieren. No obstante, dada la legislación fiscal vigente, la ejecución del presupuesto de 1974 implica un déficit aproximado de tres mil cuatrocientos millones de pesos (\$ 3.400.000.000.00) y el proyecto de presupuesto de 1975 presentado al Congreso implicaría un déficit de más de cinco mil millones de pesos (\$ 5.000.000.000.00). El déficit acumulado para el año entrante sería de ocho mil cuatrocientos millones de pesos (\$ 8.400.000.000.00) si el de 1974 no se remedia.

El déficit para este año tiene como causa principal el hecho de que la Ley de Presupuesto más los presupuestos adicionales implican gastos superiores a los ingresos efectivos del Gobierno. Si bien estos ingresos habían sido correctamente estimados, al elaborar el Presupuesto, se efectuaron luego apropiaciones adicionales que lo superan por un amplio margen. Más aún, en dicho déficit no están incluidas las apropiaciones con cargo a los recursos de la Ley 3ª de 1972, que autoriza la contratación de préstamos en eurodólares, así como otros créditos externos que tampoco ingresaron.

La coyuntura internacional también se ha reflejado sobre los ingresos de divisas del país. Las proyecciones elaboradas por la Junta Monetaria al iniciarse el año en curso, con base en los estimativos de la Federación Nacional de Cafeteros, respecto a reintegros de divisas por concepto de exportaciones de café en 1974, eran de setecientos treinta y siete millones de dólares (US\$ 737.000.000.00). La evolución reciente del mercado cafetero ha modificado sustancialmente estas expectativas. La revisión actualizada de las proyecciones, también con base en la información de la Federación Nacional de Cafeteros arroja una cifra de quinientos once millones de dólares (US\$ 511.000.000.00) de reintegros al Banco de la República por concepto de exportaciones de café en 1974, es decir, una disminución con respecto al estimativo inicial de más de doscientos millones de dólares (US\$ 200.000.000.00).

Para cubrir los gastos programados en el proyecto de presupuesto para 1975 presentado al Congreso, sería necesario obtener recursos provenientes del mercado internacional de capitales. El Gobierno considera que en las actuales circunstancias no conviene apelar a este tipo de endeudamiento por su alto costo y por su efecto inflacionario. El costo de las operaciones de crédito a mediano plazo en el mercado de eurodólares se ha encarecido notablemente, registrándose tasas de interés para este tipo de operaciones que fluctúan entre el doce por ciento (12%) y el catorce por ciento (14%) anual. Además, la contratación de préstamos externos para financiar gastos en moneda nacional equivale a una emi-

sión del Banco de la República, lo cual en la coyuntura presente tiene un claro impacto inflacionario.

Asimismo, el Gobierno ha expresado reservas acerca de la cuantía de Bonos de Desarrollo presupuestada para 1975. En las condiciones actuales del mercado interno de capitales resultaría difícil colocar la totalidad de la emisión programada sin apelar a inversiones forzosas. Habiéndose propuesto el Gobierno ejercer un mayor control sobre la liquidez de los establecimientos públicos, sería inconveniente obligarlos a recibir papeles de deuda interna como parte de sus asignaciones presupuestales.

En estas circunstancias, resulta incompatible con la claridad de propósitos que inspira la política de la actual administración despertar expectativas en las regiones respecto a obras y servicios que carecen de financiación. Por todas estas razones, el Gobierno, muy a su pesar, presentará al Congreso, dentro de los plazos previstos por la ley, reducciones al presupuesto de 1975, y en este año hará recortes sustanciales al presupuesto vigente. Como es obvio, en estas condiciones una amnistía tributaria no solamente tendería a desmoralizar a los contribuyentes cumplidos sino que, además, agravaría la situación fiscal ya de suyo angustiosa.

El criterio que adoptará el Gobierno para efectuar recortes será el de mantener todo gasto que beneficie al cincuenta por ciento (50%) más pobre de la población, y posponer aquellos gastos elitistas como ciertos aeropuertos, carreteras y avenidas cuyo beneficio social no es tan inmediato.

Los presupuestos de publicidad y de relaciones públicas de los institutos descentralizados estarán sometidos a una verdadera reglamentación tendiente a evitar gastos inútiles. Debe, además, aboírse el irritante contraste entre el Estado pobre de tribunales, escuelas y hospitales, en donde permanentemente hacen falta elementos esenciales y el Estado rico de institutos descentralizados donde frecuentemente abunda lo superfluo.

Dentro de este mismo orden de ideas, se procurará que en materia de servicios cuyos usuarios tengan capacidad de pago suficiente, se mantenga una estructura de tarifas costeadas, que no requiera transferencias del presupuesto nacional. Las utilidades que deberán producir las entidades industriales y comerciales del Estado se aplicarán a los programas de prioridad social del Gobierno. Dentro de una política de racionalización del gasto público se irán suprimiendo o reduciendo los subsidios que benefician a los sectores de altos ingresos. En cambio, se dará un tratamiento especial a aquellos subsidios que como los del transporte colectivo urbano, benefician primordialmente a las clases populares.

La acción del Estado se enderezará prioritariamente a atender las necesidades de los sectores más débiles de la población. Se pondrá énfasis especial en la educación primaria, la salud, la nutrición materno-infantil, los servicios públicos básicos, el apoyo a los minifundistas y la defensa de los trabajadores del campo, la renovación urbana y la vivienda popular. Por lo tanto, será necesario aumentar los recursos del Estado para atender estas necesidades y mejorar la distribución del ingreso mediante la corrección del sistema tributario.

Como ya lo anunció el Presidente de la República en su discurso de posesión, el Gobierno se propone hacer una revisión a fondo de los mecanismos tributarios. Se buscará aliviar las cargas excesivas que hoy recaen sobre las rentas de trabajo y compensar esto con el gravamen efectivo a sectores que en la actualidad no tributan en la medida de sus posibilidades.

Además de la consideración de equidad que inspira este propósito, un recaudo más efectivo de los tributos servirá para financiar los gastos sociales anteriormente mencionados. Un tributo nuevo tendrá destinación específica: el de la tasa educativa para la educación primaria que de tiempo atrás viene siendo propuesta por distintos gobiernos. Otros ingresos se destinarán a atender la convalecencia fiscal y a mejorar la distribución del ingreso directamente y merced al carácter social de las obras que irán a financiar. Dentro de esta categoría estaría el fortalecimiento de la renta presuntiva agropecuaria, suspendida por Decreto 254 del 18 de febrero de 1974, y la extensión de este concepto a otros sectores. Se establecerán gravámenes a las empresas estatales y se simplificará el impuesto de sucesiones y donaciones haciéndose menos gravoso para el patrimonio familiar de las clases populares.

La legislación reglamentaria del impuesto sobre la renta sufrirá modificaciones tendientes a eliminar los resquicios que permiten la inequidad en la tributación y que favorecen generalmente a las grandes rentas. La comparación entre el crecimiento del producto interno bruto a precios corrientes y el crecimiento de los ingresos corrientes del Estado, permite observar un rezago de éstos con respecto al primero. Esta situación tiene su origen fundamental en la evasión y en concesiones tributarias innecesarias o indebidas.

El Gobierno considera que el proceso de descentralización deberá emprenderse inmediatamente. Para buscar un desarrollo equilibrado y reforzar la unidad nacional, el país debe estimular los centros distintos de la capital de la República, procurando que las mayores oportunidades económicas e intelectuales en las regiones les permitan retener un capital humano valioso que en la actualidad se ve obligado a emigrar hacia la capital. Deben crearse las condiciones para asegurar que desde ciudades distintas de Bogotá se piense, se investigue y se tomen decisiones en función del país en su conjunto y del interés nacional. Después de un minucioso estudio se procederá al traslado de las sedes de algunos establecimientos públicos de orden nacional, de Bogotá a otras regiones del país, lo cual implicará un costo adicional, plenamente justificado. Para la exitosa ejecución de esta política, el Gobierno espera obtener, necesariamente, la cooperación de las regiones beneficiadas. Además, dentro de los mecanismos legales existentes se buscará la descentralización de las nuevas inversiones, tanto públicas como privadas. Pero más importante aún, se procurará fortalecer la capacidad de acción a nivel regional y municipal con el fin de que crecientemente se traslade a la comunidad la responsabilidad para tomar aquellas decisiones que la afectan más directamente.

Dentro de la economía concertada y de los propósitos enunciados durante la campaña electoral por el Presidente de la República, el Gobierno se asesorará, para el desarrollo de estos programas, de los representantes autorizados del sector empresarial y del sector laboral. Este último se verá complementado con los voceros de la Central Sindical de Trabajadores Colombianos, CSTC, cuya personería jurídica, ajustada a las prescripciones legales, ha sido concedida en el día de hoy.

Concluida la intervención del señor Ministro de Hacienda, el señor Presidente, Senador Turbay Ayala, agradece la visita Ministerial mediante las siguientes palabras:

Señores Ministros:

Como ustedes lo han dicho, la voluntad de cooperación del Congreso con los planes y propósitos oficiales, quedó expresada en las mociones de saludo que el 20 de julio, las dos Cámaras aprobaron y en las cuales se exteriorizaron su voluntad de prestar al Gobierno del "mandato claro" toda la colaboración posible para el logro de los objetivos que han sido señalados en una larga campaña y que luego comienzan a ser concretados en proyectos y declaraciones de la importancia de las que hoy ha conocido el Senado de la República. Es evidente que las buenas relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, encontrarán de parte del Congreso una resuelta decisión de mantenerse al más alto nivel posible. Somos conscientes de los graves peligros que se cierren sobre la República; de las dificultades que tiene nuestra economía y de la compleja tarea que significa la empresa de gobierno, y queremos contribuir en la medida de nuestras posibilidades, a hacer más ligera esa carga y a compartir con el Gobierno el honor de servir a Colombia, en unos de los momentos más difíciles de su tránsito democrático. De tal manera, que puede el señor Ministro de Gobierno y el distinguido señor Ministro de Hacienda, doctor Botero, decir al señor Presidente de la República, que en el Congreso hallarán grata acogida todas las iniciativas de este Gobierno, que tiene la ventaja de estar representado, de reflejar en el gabinete la formación de las fuerzas mayoritarias del Congreso. Esa circunstancia asegura, además, que las iniciativas no caerán en el vacío sino que encontrarán gentes que compartan esas responsabilidades, y que estén dispuestas a librar todas las batallas para convertirlas, después de minucioso examen, en leyes de la República.

Gracias, señores Ministros.

Solicita la palabra el señor Senador Charris de la Hoz, quien a nombre de la Alianza Nacional Popular, fija la posición de ese partido frente a las iniciativas enunciadas por el Gobierno en el comunicado leído por el señor Ministro de Hacienda, y manifiesta que la representación anapista, a pesar de encontrarse colocada en oposición al Gobierno, está dispuesta a votar afirmativamente las iniciativas que éste presente al Congreso, y que considere benéficas para el pueblo, por formar parte de la plataforma política de ese partido, propender por las medidas encaminadas a proporcionar bienestar a las clases económicas menos favorecidas por la fortuna.

El señor Senador Carlos Albán Holguín, con la venia de la Presidencia, expresa que ofrece su colaboración personal para que el Congreso colabore con el Gobierno en el sentido de convertir en realidad las medidas anunciadas en el documento que acaba de ser leído por el señor Ministro de Hacienda, y que, desde luego, resulten aceptables en el sentido de que sean de beneficios para la comunidad.

El señor Senador Albán Holguín, anota que las cifras suministradas en dicho comunicado por el señor Ministro de Hacienda sobre el déficit fiscal, no coinciden con las de la Contraloría General de la República; por lo cual sugiere al señor Ministro que se hagan en oportuno momento, las debidas aclaraciones, y evitar interpretaciones equívocas.

La Presidencia toma el juramento de rigor para ocupar el cargo de Senadores, por excusa de los principales, a los siguientes señores:

Pedro Ucrós Barrios.  
Octavio Sarmiento Bohórquez.  
Enrique Barco Guerrero.  
Ernesto McAllister.  
Eduardo Grissien.

La Secretaría informa que en el curso de la sesión fueron presentados los siguientes proyectos de ley:

Proyecto de ley "por la cual la Nación se asocia al sesquicentenario de la ciudad de El Bordo, en el Departamento del Cauca, y se dictan otras disposiciones". Presentado por el honorable Senador Mario S. Vivas.

Proyecto de ley "por la cual se modifica la Ley número 151 de 1959 sobre entidades descentralizadas, se dan facultades especiales a la Contraloría General de la República, y se dictan otras disposiciones". Presentado por el honorable Senador Mario S. Vivas.

Proyecto de ley "por la cual se declara empresa útil, digna de estímulo y apoyo, a una fábrica de cemento en Fiénámó, Silvia, en el Departamento del Cauca, y se dictan otras disposiciones". Presentado por el honorable Senador Mario S. Vivas.

Proyecto de ley "por la cual se nacionaliza el Colegio Departamental Integrado 'Andrés Bello', en Bochalema, Departamento del Norte de Santander", presentado por el honorable Senador Carlos E. Ardiña Ordóñez.

Agotado el orden del día, y siendo las 6 y 45 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para mañana miércoles 21 de los corrientes a las 4 de la tarde.

El Presidente,  
JULIO CESAR TURBAY AYALA  
El Primer Vicepresidente,  
MARIANO OSPINA HERNANDEZ  
El Segundo Vicepresidente,  
EDMUNDO LOPEZ GÓMEZ  
El Secretario General,  
Amaury Guerrero.

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 25 DE 1974

por la cual se crea el Instituto Universitario de Sucre, se establece su naturaleza jurídica y su función educativa; se determina su organización académica, administrativa y fiscal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Créase el Instituto Universitario de Sucre como establecimiento público autónomo, con personería jurídica, cuyo objetivo esencial será el de ofrecer e impulsar la educación superior en el Departamento de Sucre y en la Costa Atlántica.

Artículo 2º El Instituto Universitario de Sucre tendrá como misión específica la de ofrecer en la Costa Atlántica los beneficios de la formación técnica y humanística en el nivel educativo superior, de acuerdo con sus objetivos.

Dentro de sus finalidades, el Instituto Universitario de Sucre podrá adelantar tareas de investigación, principalmente en lo que respecta a recursos naturales y aspectos sociales y culturales del Departamento de Sucre y los Departamentos de la Costa Atlántica.

Artículo 3º Los planes de estudio que adopte el Instituto Universitario de Sucre deberán ceñirse a las normas y requerimientos académicos que establezcan para tal efecto el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES.

Artículo 4º El Instituto Universitario de Sucre podrá contratar la ejecución de programas conjuntos y recibir asesoría técnica y científica de los organismos e instituciones que desarrollan actividades relacionadas con sus fines. Para tales efectos el Gobierno Nacional dispondrá lo conducente a fin de que las entidades y organismos oficiales brinden la cooperación técnica y científica a que se refiere este artículo.

Artículo 5º El Instituto Universitario de Sucre tendrá como sede principal la ciudad de Sincelejo, capital del Departamento de Sucre.

Artículo 6º El Instituto Universitario de Sucre tendrá la siguiente estructura de gobierno:

- El Consejo Directivo, que será su máxima autoridad;
- El Consejo Académico;
- La Rectoría.

Artículo 7º Provisionalmente el Consejo Directivo del Instituto Universitario de Sucre será integrado así:

- Por el Ministro de Educación o su delegado;
- Por el Gobernador del Departamento de Sucre, o su delegado;
- Por el Obispo de la Diócesis de Sincelejo o su delegado;
- Por un representante de los gremios económicos con sede en el Departamento de Sucre;
- Por un representante de los gremios profesionales, con sede en la ciudad de Sincelejo;

Parágrafo. El Consejo así integrado tendrá como función primordial dictar sus estatutos y reglamentos y promover su funcionamiento.

Artículo 8º Destinase la suma de cinco millones de pesos (\$ 5.000.000) moneda corriente, para la iniciación de las actividades del Instituto Universitario de Sucre.

Artículo 9º Para los efectos del artículo anterior, se faculta al Gobierno Nacional para abrir todos los créditos y contracréditos y para efectuar los traslados presupuestales que sean necesarios.

Artículo 10. El Gobierno Nacional incluirá anualmente en el Presupuesto Ordinario de Rentas y Gastos, una suma, en ningún caso inferior a cinco millones de pesos (\$ 5.000.000) moneda corriente, para el funcionamiento y dotación del Instituto Universitario de Sucre.

Artículo 11. Formarán parte del Patrimonio que esta ley concede al Instituto Universitario de Sucre, todos los bienes, muebles e inmuebles y auxilio en dinero que le asignen posteriores leyes y decretos, ordenanzas o acuerdos, las adqui-

siciones que se hagan a cualquier título y los auxilios que reciba de cualesquiera entidades públicas o privadas, en la forma prevista por el Estatuto Orgánico y por las leyes vigentes en el momento de la recepción de dichos fondos.

Artículo 12. La Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia fiscal de la Institución.

Artículo 13. El régimen sobre matrículas y pensiones que establezca el Instituto Universitario de Sucre, no será en ningún caso más onerosa para los alumnos que aquel que tenga en vigencia para el período respectivo, la Universidad Nacional de Colombia.

Artículo 14. Esta ley rige desde su sanción.

Dada en Bogotá a los ... del mes de ... de 1974.

Juan Jacobo Muñoz, Ministro de Educación.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congressistas:

En la época presente, la educación no solo es algo indispensable para realizar la dignidad de la persona humana, sino una necesidad vital que ha de satisfacerse todos los días y que el país debe encarar con toda decisión y empeño.

En el joven Departamento de Sucre y en la Costa Atlántica existe un gran número de bachilleres en condiciones de ingresar a la educación superior, y no lo hacen porque en dicho Departamento no existe Universidad alguna. La capacidad de admisión de las instituciones de educación superior de la Costa Atlántica, actualmente existentes, es inferior a la creciente demanda de matrículas. La desproporción entre cupos y aspirantes se viene acentuando con marcado acento en los últimos años. Por otra parte, los impresionantes valores de las ratas de deserción de la matrícula en los cuatro primeros semestres universitarios, año por año, son cada vez mayores, conformando un grupo de ex-universitarios, cuya preparación es insuficiente para integrarse con eficiencia, al proceso de desarrollo económico y social del Departamento de Sucre, de la Costa Atlántica y del país.

Lo anterior es causa de inconformidades, las cuales se ven alentadas por el abismo surgido entre las aspiraciones de una juventud que, moldeada bajo los viejos patrones de prestigio, aspira, entre otras cosas, a lograr status mediante una carrera universitaria denominada larga. Al no poderla concluir, el estudiante se ve obligado a retirarse poco tiempo después de haber ingresado. Este grupo social de bachilleres sin cupo y de ex-universitarios, son, en su inmensa mayoría, candidatos seguros al desempleo; con escasas posibilidades de desempeñar un trabajo remunerativo y productivo, especialmente en actividades que exijan conocimientos y destreza técnica.

Por lo anterior creemos que la creación del Instituto Universitario de Sucre viene a ser una solución apropiada para el Departamento de Sucre y para la región. Además, este organismo de enseñanza superior daría impulso a una vasta zona del país, cuyos recursos, especialmente humanos, se desperdician o subutilizan, por falta de mejor capacitación, conforme a las exigencias de la vida moderna. Se trataría también de ir directamente a la comunidad y de preparar a sus propios elementos, para que ellos, una vez preparados, coadyuven a la solución de sus propias necesidades.

Señores Congressistas, al dar su voto afirmativo para la creación del Instituto Universitario de Sucre, están dando solución a gran parte de los problemas de Sucre y de la Costa Atlántica.

De los honorables Congressistas,

Atentamente,

Juan Jacobo Muñoz, Ministro de Educación.

Senado de la República - Secretaría General.

Informe de la Secretaría General.  
Señor Presidente:

Para su conocimiento y fines consiguientes me permito informar a usted que el proyecto de ley que antecede ha sido presentado por el doctor Juan Jacobo Muñoz, por conducto de la Secretaría, en su carácter de Ministro de Educación Nacional.

Amaury Guerrero  
Secretario General del Senado

Bogotá, D. E., 6 de agosto de 1974.

Senado de la República - Presidencia.

Bogotá, D. E., dieciséis de agosto de mil novecientos setenta y cuatro.

Teniendo en cuenta el informe de la Secretaría envíese el proyecto de ley que crea el Instituto Universitario de Sucre a la Comisión Quinta Constitucional, para lo cual se llenarán las requisitos previos de rigor por parte de la Sección de Leyes del Senado de la República.

Cúmplase.

Julio César Turbay Ayala  
Presidente del Senado.

Amaury Guerrero  
Secretario General

ACTA DE LA SESION DEL DIA MARTES 20 DE AGOSTO DE 1974  
 PRESIDENCIA DE LOS HH. RR. VILLAR BORDA, VALENCIA L. Y BOSSA L.

I

Siendo las diez y siete horas y cuarenta y cinco minutos la Presidencia ordena llamar a lista, y contestan los siguientes honorables Representantes:

Abondano Castaño Germán.  
 Acosta David Silvio  
 Alí Escobar Abraham  
 Arango Jaramillo Daniel  
 Arango Múnera Luis Guillermo  
 Arcila García Gildardo.  
 Avendaño Gonzalo  
 Avila Mora Humberto  
 Ayala Rojas Rogerio  
 Barjuch Martínez Hernando  
 Barona Mesa Armando  
 Berdugo Berdugo Hernán  
 Bernal Ernesto.  
 Bernal Segura Alvaro.  
 Betancur González Alberto  
 Bolaños Rogerio  
 Bossa López Simón  
 Botero Ochoa José Fernando  
 Britton Timothy.  
 Bustos Elizain  
 Caicedo Gómez Jaime.  
 Carbonell Abel Francisco  
 Cardona Hoyos José  
 Cardoso Camacho Santiago  
 Carvajal Gómez Jesús A.  
 Carvajalino Cabrales Fernando.  
 Carrillo Jorge  
 Castañeda Neira José Ignacio.  
 Castro Tovar Manuel  
 Correa Lara Rafael.  
 Cortés Vargas Rafael  
 Cuervo Vallejo José A.  
 Cuevas Tulio  
 Charry Samper Héctor  
 Chaves Echeverri Jaime  
 Chewgin Alfonso.  
 Daza Barandica Abel.  
 De Gómez Naar Josefina  
 De La Espriella Espinosa Alfonso.  
 De la Ossa Olivera Francisco  
 Díaz Cabrera Daniel  
 Díaz Castillo Marco  
 Duarte Alemán Gustavo  
 Duque Ramírez Gustavo  
 Durán Ordóñez Miguel  
 Durango Hernández Orlando  
 Eastman Vélez Jorge Mario  
 Echeverri Correa Héctor  
 Espinosa Valderrama Augusto  
 Estrada Estrada Marino.  
 Fernández de Castro José A.  
 Fernández Sandoval Heraclio  
 Fonseca Galán Eduardo  
 Fonseca de Ramírez Alegría  
 Fonseca Siosi Cristóbal  
 Forero Benavides Abelardo  
 Flórez Jaramillo Ricardo.  
 Franco Burgos Joaquín  
 Franco Pinzón Pedro  
 Franky de Franky Betina  
 Gaitán Gloria  
 García de Montoya Lucelli  
 García Castrillón Elkin  
 Giraldo Hurtado Luis Guillermo  
 Giraldo Jaramillo Rodrigo.  
 Giraldo Miguel  
 Goenaga Oñoro Pedro  
 Gómez Pérez Magola  
 Gómez Upegui Mario H.  
 González Caicedo Ernesto  
 González José Ignacio  
 González Santana Alvaro.  
 Guevara Herrera Edmundo  
 Gutiérrez Puentes Leovigildo.  
 Gutiérrez Ocampo Manuel  
 Hernández Héctor Horacio  
 Henríquez Emiliani Miguel  
 Herrera de Valencia Blanca.  
 Herrera José Segundo  
 Herrera Rodríguez Alejandro.  
 Hoyos Castaño Roberto  
 Izquierdo Dávila Antonio.  
 Jaime González Euclides  
 Jaramillo Giraldo José  
 Jaramillo Panesso Jaime  
 Jiménez Gómez Jesús  
 Lara Martínez Manuel O.  
 Lemos Simonnds Carlos  
 Londoño Uribe Ignacio  
 López Bejarano Jesús  
 López Mendoza Ciro E.  
 López Rodríguez Gonzalo.  
 Lozano Carlos Eduardo  
 Lozano Simonelli Fabio.  
 Lleras de Zuleta Consuelo  
 Madero Forero Luis  
 Martínez Zuleta Anibal  
 Maya Copete Antonio  
 Maya M. María Victoria  
 Medina Augusto E.  
 Mejía Gómez Carlos  
 Mendieta Rubiano Ricardo

Mojica Márquez Jorge  
 Monsalve Arango Luis E.  
 Morales Antonio José  
 Morales Ballesteros Norberto  
 Motta Motta Joaquín  
 Muñoz Acosta Isaías  
 Muñoz Perea Eusebio  
 Muñoz Piedrahita Diego Omar  
 Muñoz Piedrahita Santiago  
 Muñoz Suescún Horacio  
 Murgas Arzuaga Jaime  
 Murillo Sánchez Reyes  
 Name Terán José  
 Navarro Díaz-Granados Efraim  
 Ocampo Ospina Guillermo  
 Olarte Peralta Mario  
 Ortega R. José Ramón  
 Ovalle Muñoz Adalberto  
 Pacheco Blanco Raúl.  
 Páez Espitia Efraim  
 Peralta Barrera Napoleón  
 Pérez García César  
 Perna Blanco Pedro H.  
 Pernía Julio César  
 Piedra Carlos Roberto.  
 Pulido Medina Guillermo  
 Pupo Pupo Edgardo.  
 Ramírez Castaño José  
 Ramírez Gutiérrez Humberto  
 Ramírez Osorio Ricardo  
 Ramírez Rojas Jaime  
 Rengifo Rengifo Miguel  
 Restrepo R. Jorge Alonso  
 Revelo Francisco Javier  
 Rico Avendaño Armando  
 Ríos Nieto Ciro  
 Rivera Millán Guillermo  
 Rodríguez Díaz Josué  
 Rodríguez Muñoz Urbano  
 Rodríguez Peña Wilfrido  
 Rodríguez Vargas Gustavo  
 Rosas Benavides Eduardo  
 Salazar Ramírez Gilberto  
 Samper Ricardo  
 Sánchez Cárdenas Eugenio  
 Sánchez Ojeda Arcesio  
 Sánchez Valencia Marconi  
 Sanclemente Molina Fernando  
 Santamaría Dávila Miguel  
 Sedano González Jorge  
 Serrano Silva Luis Vicente  
 Slebi Slebi Juan  
 Solano José Domingo.  
 Sotelo Luis Carlos  
 Tafur González Donald Rodrigo  
 Tole Lis Juan  
 Torres Mojica Olivo  
 Trejos González Blasteyo  
 Tribin Piedrahita Adriano  
 Turbay Turbay Hernando  
 Ucrós García Jaime  
 Uribe Botero Jorge  
 Uribe de Gutiérrez Ligia  
 Urueta Velilla Victor  
 Valencia Jaramillo Jorge  
 Valencia López Ignacio  
 Valencia Ricardo Eleazar  
 Vargas Ríos José Antonio.  
 Vega Sánchez Arturo  
 Velasco V. Omar Henry  
 Velásquez Salazar Ernesto  
 Vélez de Vélez Cecilia  
 Vélez Arroyave José Roberto  
 Vieira Gilberto  
 Villar Borda Luis  
 Villarreal José María  
 Villota Delgado Carlos  
 Vinasco Luis Alfonso  
 Vives Campo Edgardo  
 Yepes Alzate Omar  
 Yepes Santos Hernando.  
 Zapata Isaza Gilberto  
 Zuleta Alvarez Gabriela  
 Zuluaga Herrera Juan.  
 Zúñiga Díaz Tiberio

La Secretaria informa que hay quórum decisorio y, en consecuencia, el señor Presidente declara abierta la sesión. Con excusa justificada dejan de asistir los honorables Representantes:

Barrios Zuluaga Ricardo  
 Figueroa Carlos Hernando  
 Guerrero Urrutia Victor  
 Mendoza Alvaro Edmundo  
 Montoya Montoya Oscar  
 Montúfar Erazo Eduardo  
 Morales Carlos Humberto  
 Salazar Gómez Fabio  
 Tinocco Bossa Eduardo

Dejan de concurrir sin excusa justificada los honorables Representantes:

Echeverri Correa Fabio.  
 Escruceria Samuel Alberto  
 Quintero González Iván  
 Vivero Percy Rafael

I

Llamada a lista de los honorables Representantes.

II

Consideración del acta de la sesión anterior.

III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

IV

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

El Presidente,

LUIS VILLAR BORDA

El Primer Vicepresidente,

IGNACIO VALENCIA LOPEZ

El Segundo Vicepresidente,

SIMON BOSSA LOPEZ

El Secretario General,

Ignacio Laguado Moncada.

II

La Presidencia somete a consideración el acta de la sesión anterior (jueves 1º de agosto de 1974, publicada en Anales número 19), y la honorable Cámara le imparte su aprobación.

III

Con fecha 1º de agosto de 1974 ocupa nuevamente su curul el honorable Representante Fabio Echeverri Correa, principal, quien reemplaza al honorable Representante Guido Parra Montoya, suplente, por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

Con fecha 5 de agosto de 1974 la Presidencia recibe el juramento de rigor al honorable Representante Eduardo Pupo Pupo, principal, quien reemplaza al honorable Representante Jorge Trujillo Vargas, suplente, por la Circunscripción Electoral del Cesar.

Con fecha 6 de agosto de 1974 ocupa nuevamente su curul el honorable Representante Jaime Ramírez Rojas, principal, quien reemplaza al honorable Representante Rodrigo Giraldo Jaramillo, suplente, por la Circunscripción Electoral de Caldas.

Con fecha 7 de agosto de 1974 ocupa nuevamente su curul el honorable Representante Gildardo Arcila García, principal, quien reemplaza al honorable Representante Germán Gutiérrez Arroyo, suplente, por la Circunscripción Electoral de Caldas.

Con fecha 9 de agosto de 1974 la Presidencia recibe el juramento legal al honorable Representante Alvaro Dávila Barreneche, suplente, quien reemplaza al honorable Representante Ricardo Barrios Zuluaga, principal, por la Circunscripción Electoral del Magdalena.

Con fecha 10 de agosto de 1974 ocupa nuevamente su curul el honorable Representante Ricardo Barrios Zuluaga, principal, quien reemplaza al honorable Representante Alvaro Dávila Barreneche, suplente, por la Circunscripción Electoral del Magdalena.

Con fecha 13 de agosto de 1974 ocupa nuevamente su curul el honorable Representante Augusto E. Medina, suplente, quien reemplaza al honorable Representante Alberto Santofimio Botero, principal, por la Circunscripción Electoral del Tolima.

Con fecha 13 de agosto de 1974 la Presidencia recibe el juramento de rigor al honorable Representante Jaime Caicedo Gómez, suplente, quien reemplaza al honorable Representante Cornelio Reyes, principal, por la Circunscripción Electoral del Valle.

Con fecha 14 de agosto de 1974 la Presidencia recibe el juramento de rigor a:

Honorable Representante Ernesto Bernal Castaño, suplente, en reemplazo del honorable Representante Samuel Grisales Grisales, principal, por la Circunscripción Electoral del Quindío.

Honorable Representante Pedro H. Perna Blanco, suplente, en reemplazo del honorable Representante Fernán Fortich Bárcenas, principal, por la Circunscripción Electoral de Sucre.

Honorable Representante Germán Abondano Castaño, suplente, en reemplazo de la honorable Representante Consuelo de Montejo, principal, por la Circunscripción Electoral de Cundinamarca.

Con fecha 16 de agosto de 1974 la Presidencia recibe el juramento legal al honorable Representante Raúl Pacheco Blanco, suplente, quien reemplaza al honorable Representante Oscar Martínez Salazar, principal, por la Circunscripción Electoral de Santander.

Con fecha 16 de agosto de 1974 ocupa nuevamente su curul el honorable Representante Carlos Ariel García Arcila, suplente, quien reemplaza al honorable Representante Gui-

Ilermo Rivera Millán, principal, por la Circunscripción Electoral de Risaralda.

Con fecha 20 de agosto de 1974 ocupa nuevamente su curul el honorable Representante Guillermo Rivera Millán, principal, quien reemplaza al honorable Representante Carlos Ariel García Arcila, suplente, por la Circunscripción Electoral de Risaralda.

Con fecha 20 de agosto de 1974 la Presidencia recibe el juramento de rigor a:

Honorable Representante Jesús Antonio Carvajal Gómez, suplente, en reemplazo del honorable Representante Miguel Rengifo Rengifo, principal, por la Circunscripción Electoral del Cauca.

Honorable Representante Alfonso Chegwin, suplente, en reemplazo del honorable Representante Antonio Abello Roca, principal, por la Circunscripción Electoral del Atlántico.

Honorable Representante Ricardo Flórez Jaramillo, suplente, en reemplazo del honorable Representante Raúl Orejuela Bueno, principal, por la Circunscripción Electoral del Valle.

Honorable Representante Rafael Correa Lara, suplente, en reemplazo del honorable Representante Carlos Ayora Moreno, principal, por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

Honorable Representante Blanca Herrera de Valencia, suplente, en reemplazo del honorable Representante Bernardo Guerra Serna, principal, por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

Honorable Representante Jaime Arango Rojas, suplente, en reemplazo del honorable Representante William Jaramillo Gómez, principal, por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

Honorable Representante José A. Fernández de Castro, suplente, en reemplazo del honorable Representante Miguel Pinedo Vidal, principal, por la Circunscripción Electoral del Magdalena.

Honorable Representante Alejandro Herrera Rodríguez, suplente, en reemplazo del honorable Representante Pablo Rodríguez Ruiz, principal, por la circunscripción Electoral del Tolima.

#### Aclaración:

La Secretaría se permite aclarar que en el acta correspondiente a la sesión del día 19 de agosto (Anales número 19) aparece con excusa justificada el honorable Representante William Jaramillo Gómez, quien sí estuvo presente.

#### IV

Dentro del punto "negocios sustanciados por la Presidencia", el señor Secretario da cuenta del siguiente documento:

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley "por la cual se adiciona la Ley 20 de 1972".

#### V

La Secretaría informa que en la fecha han sido presentados a consideración de la honorable Cámara los siguientes proyectos de ley:

Proyecto de acto legislativo número 27 "por el cual se modifican los artículos 99 y 177 de la Constitución". Autor el honorable Representante Guillermo Pulido Medina.

Proyecto de ley número 28 "por la cual se ordena la entrega de parte de las utilidades de las empresas a los trabajadores, ex trabajadores pensionados, sindicatos y sociedades pensionales". Autor el honorable Representante Alfonso Chegwin.

Proyecto de ley número 29 "por la cual se adopta el Estatuto del Pensionado". Autor el honorable Representante Alfonso Chegwin.

Proyecto de acto legislativo número 30 "por el cual se establece la separación entre la Iglesia y el Estado y se instituye el divorcio vincular del matrimonio". Autor el honorable Representante Alfonso Chegwin.

(Estos proyectos se publicarán en próximas ediciones en su sitio correspondiente).

#### VI

Solicita la palabra el honorable Representante Mario Olarte Peralta para dar lectura a los siguientes documentos, los cuales deja como constancias:

#### CONSTANCIA:

Ante la imposibilidad de adelantar el debate con el anterior Ministro de Minas y Energía sobre las negociaciones de exploración y explotación de recursos carboníferos con empresas estatales brasileñas, el suscrito Representante hace constar:

1º Su oposición a la entrega de un recurso básico y de tal importancia estratégica a una potencia extranjera con afanes imperialistas y dirigida por un gobierno de claro corte fascista. Ante la actual crisis energética mundial resulta una medida antipatriótica ceder esta riqueza natural a quien mañana puede ser nuestro adversario por razones de índole política y económica.

2º De negociar con otra Nación patrimonio carbonífero de Colombia, abrir una amplia licitación pública internacional para establecer un tratado dentro del respeto mutuo y benéfico recíproco que debe presidir esta clase de convenios.

3º Propugnar una gran cruzada nacionalista para que sean los propios colombianos los usufructuarios de sus riquezas invirtiendo los términos actuales de exportar materias primas e importar productos elaborados. Así esperamos cumplir con un punto del mandato claro del Presidente López Michelsen de hacer de Colombia el "Japón de Suramérica".

Presentada por el Representante por la Circunscripción Electoral de Santander,

Mario Olarte Peralta.

Bogotá, agosto 20 de 1974.

Señor doctor

Luis Villar Borda,  
Presidente de la honorable Cámara de Representantes.  
S. D.

Para que se dé traslado a la Comisión de Acusaciones de la honorable Cámara de Representantes y se investigue la conducta del anterior Viceministro de Minas y Energía señor Hernando Márquez Arbeláez, me permito transcribir los siguientes hechos:

Ante los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá se adelantan contra dicho funcionario los siguientes juicios ejecutivos:

1. Juzgado 16 Civil del Circuito: Ejecutivo del Banco Cafetero contra Hernando Márquez A.

2. Juzgado 16 Civil del Circuito: Banco de Occidente contra Hernando Márquez A.

3. Juzgado 16 Civil del Circuito: Gonzalo Uribe contra Hernando Márquez A.

4. Juzgado 20 Civil del Circuito: Pedro H. Arciniegas contra Hernando Márquez A.

5. Juzgado 1º Civil del Circuito: Banco de Bogotá contra Hernando Márquez A.

6. Juzgado 1º Civil del Circuito: Banco de la Costa contra Hernando Márquez A.

7. Juzgado 16 Civil del Circuito: Banco Ganadero contra Hernando Márquez A.

8. Juzgado 17 Civil del Circuito: Ejecutivo de Caja de Crédito Agrario contra Hernando Márquez Arbeláez.

Resulta ciertamente extraño la obtención de estos créditos ante el cúmulo de obligaciones incumplidas a menos que hubiera utilizado sus posiciones oficiales para conseguirlos.

Atentamente,

Mario Olarte Peralta.

Representante a la Cámara.

A propósito de la segunda de las precedentes constancias, el honorable Representante Marco Díaz Castillo sugiere al señor Presidente que intervenga ante la representación conservadora, a efecto de que sean escogidos los tres miembros de dicha colectividad política para integrar la Comisión de Acusaciones de la honorable Cámara.

El señor Presidente manifiesta que atenderá la sugerencia del honorable Representante Díaz Castillo.

En uso de la palabra el honorable Representante Armando Rico Avendaño presenta la siguiente proposición, la cual sometida a consideración, es aprobada:

#### Proposición número 29

Cítase a los señores Ministro de Minas y Energía y Defensa Nacional para que en la sesión del día miércoles 28 de agosto, a las cinco de la tarde, den respuesta al siguiente

#### CUESTIONARIO:

a) Cuáles son los riesgos que se corren con las instalaciones de combustibles y otros elementos de alta peligrosidad, en el Barrio Puente Aranda de la ciudad Capital.

b) Qué medidas ha tomado el Gobierno para evitar una posible catástrofe con la situación de estos depósitos en todo el centro de la Capital de la República, y

c) Si desde el punto de vista militar se justifica la existencia de estos depósitos en este sitio.

Bogotá, agosto 23 de 1974.

Armando Rico Avendaño.

Por su parte el honorable Representante Luis Carlos Sotelo presenta la siguiente proposición, que también es aprobada:

#### Proposición número 30

Cítase a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Económico, el primero para que a la primera hora de la sesión del martes 27 del presente mes y el segundo para que a la misma hora de la sesión del miércoles 28 del mismo mes, informen a la honorable Cámara de Representantes sobre las siguientes cuestiones:

#### a) Ministro de Hacienda y Crédito Público:

1º Sobre si con las medidas adoptadas por intermedio de la Junta Monetaria mediante las Resoluciones número 49, 50, 51, 52 y 53 de agosto de 1974, el Gobierno considera que va a modificar la estructura monopolística del crédito actualmente imperante y que determina el enriquecimiento del rico y el empobrecimiento del pobre;

2º Sobre si es otorgándole mayores recursos y mayor libertad de acción a la Banca concebida como negocio y no como servicio, como el Gobierno espera realizar el cambio que ponga fin a las desigualdades económicas y sociales que padece el pueblo colombiano;

3º Sobre si el Gobierno cree que la penuria del pueblo colombiano se erradica con medidas monetarias y fiscalistas o si piensa que éstas deben ir acompañadas de cambios estructurales y en caso afirmativo cuáles va a proponer al Congreso o a realizar en uso de sus facultades constitucionales y legales;

4º Sobre si mediante las medidas contenidas en los Decretos números 1728, 1729, 1730 y 1731 de agosto de 1974, la institución del seguro que rige en Colombia se consolida como negocio o abre las puertas a su conversión como servicio;

5º Sobre si mediante esos decretos va a bajar el precio de las viviendas y por lo tanto el pueblo colombiano comenzará a recibir los primeros beneficios del cambio prometido por el Presidente de la República, doctor Alfonso López Michelsen;

6º Sobre si por razón de los citados decretos y resoluciones se va a frenar la ola alcista de los precios en los bie-

nes esenciales y se va a mejorar la situación económica del pueblo colombiano, e igualmente se va a romper la dependencia económica que padece el país de los consorcios multinacionales.

#### b) Ministro de Desarrollo Económico:

1º Sobre si el ensamble automotriz ha sido benéfico para el país;

2º Sobre si la Chrysler Co. motores ya reanudó las labores de producción que suspendió en forma indefinida desde el 13 de junio del corriente año, según aviso publicado en primera página del diario El Espectador del 12 del mismo mes;

3º Sobre si el Gobierno conoció las razones que determinaron esa suspensión y en caso afirmativo cuáles fueron;

4º Sobre si el Ministerio de Desarrollo Económico autorizó la suspensión de que dió aviso la fábrica;

5º Sobre si el Ministerio de Desarrollo autorizó el alza de los precios de los vehículos ensamblados en el país de que está dando cuenta la prensa en estos días de agosto y en caso afirmativo con base en qué estudios y recomendaciones;

6º Sobre si el Ministerio de Desarrollo va a adelantar una política de abaratamiento de los costos del transporte y en caso afirmativo qué papel le va a asignar a la Corporación Financiera del Transporte para alcanzar esa finalidad;

7º Sobre los términos del contrato de administración suscrito entre el IFI y Forjas de Colombia, en relación con la Compañía Colombiana Automotriz;

8º Sobre si el Gobierno piensa mantener el sistema del subsidio para compensar el mayor valor de la gasolina y no reajustar las tarifas del transporte colectivo urbano;

9º Sobre si la política tarifaria que el Gobierno tenga prevista para el transporte público automotor en sus distintas modalidades;

10. Sobre si el Gobierno estima que deben mantenerse los términos de los actuales contratos de ensamble automotriz y en caso afirmativo por qué?

11. Sobre las medidas que tenga previstas el Gobierno para impedir que los ensambladores e importadores de automotores impongan autónoma y unilateralmente las condiciones de venta y entrega de los vehículos destinados para el servicio público de transporte;

12. Sobre el estado en que se encuentren los acuerdos subregionales dentro del Area Andina en relación con el establecimiento de ensambladoras de vehículos;

13. Sobre las medidas que tenga previstas PROEXPO para mejorar el transporte automotor por carretera y satisfacer la demanda de los exportadores;

14. Sobre si el Gobierno va a apoyar la celebración del Primer Congreso de transportadores del Area Andina que se celebrará en Cartagena a fines de noviembre del presente año.

Bogotá, agosto 20 de 1974.

Luis Carlos Sotelo

Representante por la Circunscripción Electoral de Cundinamarca.

Con la petición de que sea insertado como constancia, el honorable Representante Santiago Cardozo Camacho deja el siguiente documento:

No se publica por estar ilegible el original.

#### VII

El señor Presidente, honorable Representante Luis Villar Borda, anuncia que se encuentran presentes en el recinto, para presentar el saludo protocolario a la honorable Cámara, los señores Ministros del Despacho Ejecutivo, en su orden:

Doctor Indalecio Liévano Aguirre, Relaciones Exteriores; doctor Alberto Santofimio Botero, Justicia; doctor Rafael Pardo Buelvas, Agricultura y Ganadería; doctor Jorge Ramírez Ocampo, Desarrollo Económico; doctor Haroldo Calvo Núñez, Salud Pública; y doctor Humberto Salcedo Collantes, Obras Públicas.

En uso de la palabra el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Indalecio Liévano Aguirre, por concesión que de ella le hace el señor Presidente de la Corporación, y a nombre del Gabinete Ministerial, presenta el saludo protocolario a la honorable Cámara y asevera que todos y cada uno de los Ministros tienen el mayor interés en colaborar con las importantes tareas del Congreso Nacional, refiriéndose de paso al "ponderoso mandato claro" que recibiera el Presidente López Michelsen. Finalmente, el señor Canciller anuncia que el señor Ministro de Desarrollo Económico, doctor Jorge Ramírez Ocampo, dará lectura a una declaración oficial sobre "La Situación Presupuestal y el Gasto Público".

En efecto, el Ministro Ramírez Ocampo lee el documento referido, cuyo texto es el siguiente:

#### LA SITUACION PRESUPUESTAL Y EL GASTO PUBLICO Agosto 20 de 1974

En este documento se presenta el criterio del Gobierno en relación al manejo presupuestal y el gasto público.

El propósito prioritario de la política gubernamental es lograr que los beneficios del desarrollo se distribuyan más equitativamente. Para lograr este fin, se hace imperativo disminuir el ritmo de la inflación, fenómeno que ha afectado negativamente el nivel de vida de las clases desposeídas.

Los precios han aumentado más que los salarios en los últimos 24 meses, reduciendo así la capacidad adquisitiva de importantes sectores de la población. De ahí la necesidad de incrementar la producción, combatir la especulación y

proceder paulatinamente a ajustar los salarios para que recuperen su poder adquisitivo, sin que esto conduzca a mayores aumentos de precios.

Dentro de la política de ingresos y salarios, y con el fin de eliminar algunas de las inequidades que ha producido la inflación, el Gobierno adoptó recientemente varias medidas, entre ellas la de aumentar los intereses del ahorro popular. Estableció un nuevo sistema de seguros de vida que ofrecerá protección efectiva a las familias de la clase media, limitó los rendimientos del ahorro en valor constante, intereses que anteriormente eran mayores en la medida en que crecía el índice colectivo a través de la inflación. Así mismo, la Junta Monetaria tomó una serie de decisiones que agilizan grandemente el sistema financiero, permiten una más eficiente asignación del crédito y estimulan el ahorro. Es la intención del Gobierno mantener un estrecho control de la oferta de dinero y evitar que las emisiones monetarias contribuyan a la espiral alcista.

Uno de los aspectos críticos de la lucha contra la inflación es el comportamiento del gasto y de los ingresos públicos así como sus secuelas monetarias. La principal causa de la inflación ha sido el déficit fiscal de la Nación, de los institutos descentralizados y demás establecimientos públicos nacionales, departamentales y municipales. No podrá reducirse la inflación si el Estado no pone orden en su propia casa.

Las necesidades de servicios públicos en el país son inmensas. Sin embargo, el Gobierno tiene que establecer prioridades y solo ordenar gastos con base en los recursos de que realmente dispone. Como bien lo dijo el anterior Ministro de Hacienda, doctor Luis Fernando Echavarría, en su discurso ante Aspeña el 31 de mayo pasado, y posteriormente en declaraciones de prensa el 19 de julio, se hace necesario arbitrar recursos nuevos para financiar los servicios y las obras que requiere el país.

El crecimiento del gasto y la inversión en 1974 y 1975 es moderado. El gasto público programado para esos años no permite financiar todas las obras que las regiones requieren. No obstante, dada la legislación fiscal vigente, la ejecución del presupuesto de 1974 implica un déficit aproximado de tres mil cuatrocientos millones de pesos (\$ 3.400.000.000) y el proyecto de presupuesto de 1975 presentado al Congreso implicaría un déficit de más de cinco mil millones de pesos (\$ 5.000.000.000). El déficit acumulado para el año entrante sería de ocho mil cuatrocientos millones de pesos (\$ 8.400.000.000) si el de 1974 no se remedia.

El déficit para este año tiene como causa principal el hecho de que la Ley de Presupuesto más los presupuestos adicionales implican gastos superiores a los ingresos efectivos del Gobierno. Si bien estos ingresos habían sido correctamente estimados al elaborar el presupuesto, se efectuaron luego apropiaciones adicionales que lo superan por un amplio margen. Más aún, en dicho déficit no están incluidas las apropiaciones con cargo a los recursos de la Ley 3ª de 1972, que autoriza la contratación de préstamos en euros, así como otros créditos externos que tampoco ingresaron.

La coyuntura internacional también se ha reflejado sobre los ingresos de divisas del país. Las proyecciones elaboradas por la Junta Monetaria al iniciarse el año en curso, con base en los estimativos de la Federación Nacional de Cafeteros, respecto a reintegros de divisas por concepto de exportaciones de café en 1974, eran de setecientos treinta y siete millones de dólares (US\$ 737.000.000). La evolución reciente del mercado cafetero ha modificado sustancialmente estas expectativas. La revisión actualizada de las proyecciones, también con base a la información de la Federación Nacional de Cafeteros arroja una cifra de quinientos once millones de dólares (US\$ 511.000.000) de reintegros al Banco de la República por concepto de exportaciones de café en 1974, es decir una disminución con respecto al estimativo inicial de más de doscientos millones de dólares (US\$ 200.000.000).

Para cubrir los gastos programados en el proyecto de presupuesto para 1975 presentado al Congreso, sería necesario obtener recursos provenientes del mercado internacional de capitales. El Gobierno considera que en las actuales circunstancias no conviene apelar a este tipo de endeudamiento por su alto costo y por su efecto inflacionario. El costo de las operaciones de crédito a mediano plazo en el mercado de euros, se ha encarecido notablemente, registrándose tasas de interés para este tipo de operaciones que fluctúan entre el doce por ciento (12%) y el catorce por ciento (14%) anual. Además, la contratación de préstamos externos para financiar gastos en moneda nacional equivale a una emisión del Banco de la República, lo cual en la coyuntura presente tiene un claro impacto inflacionario.

Así mismo, el Gobierno ha expresado reservas acerca de la cantidad de bonos de desarrollo presupuestada para 1975. En las condiciones actuales del mercado interno de capitales resultaría difícil colocar la totalidad de la emisión programada sin apelar a inversiones forzadas. Habiéndose propuesto el Gobierno ejercer un mayor control sobre la liquidez de los establecimientos públicos, sería inconveniente obligarlos a recibir papeles de deuda interna como parte de sus asignaciones presupuestales.

En estas circunstancias, resulta incompatible con la claridad de propósitos que inspira la política de la actual administración despertar expectativas en las regiones respecto a obras y servicios que carecen de financiación. Por todas estas razones, el Gobierno, muy a su pesar, presentará al Congreso, dentro de los plazos previstos por la ley, reducciones al presupuesto de 1975, y en este año hará recortes sustanciales al presupuesto vigente. Como es obvio, en estas condiciones una amnistía tributaria no solamente tendería a desmoralizar a los contribuyentes cumplidos sino que además agravaría la situación fiscal ya de suyo angustiosa.

El criterio que adoptará el Gobierno para efectuar recortes será el de mantener todo gasto que beneficie al cincuenta por ciento (50%) más pobre de la población, y posponer aquellos gastos elitistas como ciertos aeropuertos, carreteras y avenidas cuyo beneficio social no es tan inmediato.

Los presupuestos de publicidad y de relaciones públicas de los institutos descentralizados estarán sometidos a una severa reglamentación tendiente a evitar gastos inútiles. Debe además abolirse el irritante contraste entre el Estado pobre de tribunales, escuelas y hospitales, en donde permanentemente hacen falta elementos esenciales y el Estado rico de institutos descentralizados donde frecuentemente abunda lo superfluo.

Dentro de este mismo orden de ideas, se procurará que en materia de servicios cuyos usuarios tengan capacidad de pago suficiente, se mantenga una estructura de tarifas costosas, que no requiera transferencias del presupuesto nacional. Las utilidades que deberán producir las entidades industriales y comerciales del Estado se aplicarán a los programas de prioridad social del Gobierno. Dentro de una política de racionalización del gasto público se irán suprimiendo o reduciendo los subsidios que benefician a los sectores de altos ingresos. En cambio, se dará un tratamiento especial a aquellos subsidios que como los del transporte colectivo urbano benefician primordialmente a las clases populares.

La acción del Estado se enderezará prioritariamente a atender las necesidades de los sectores más débiles de la población. Se pondrá énfasis especial en la educación primaria, la salud, la nutrición materno-infantil, los servicios públicos básicos, el apoyo a los minifundistas y la defensa de los trabajadores del campo, la renovación urbana y la vivienda popular. Por lo tanto, será necesario aumentar los recursos del Estado para atender estas necesidades y mejorar la distribución del ingreso mediante la corrección del sistema tributario.

Como ya lo anunció el Presidente de la República en su discurso de posesión, el Gobierno se propone hacer una revisión a fondo de los mecanismos tributarios. Se buscará aliviar las cargas excesivas que hoy recaen sobre las rentas de trabajo y compensar esto con el gravamen efectivo a sectores que en la actualidad no tributan en la medida de sus posibilidades. Además de la consideración de equidad que inspira este propósito, un recaudo más efectivo de los tributos servirá para financiar los gastos sociales anteriormente mencionados. Un tributo nuevo tendrá destinación específica: el de la tasa educativa para la educación primaria, que de tiempo atrás viene siendo propuesta por distintos gobiernos. Otros ingresos se destinarán a atender la convalecencia fiscal y a mejorar la distribución del ingreso directamente y merced al carácter social de las obras que irán a financiar. Dentro de esta categoría estaría el fortalecimiento de la renta presuntiva agropecuaria, suspendida por Decreto 254 del 18 de febrero de 1974, y la extensión de este concepto a otros sectores. Se establecerán gravámenes a las empresas estatales y se simplificará el impuesto de sucesiones y donaciones haciéndose menos gravoso para el patrimonio familiar de las clases populares. La legislación reglamentaria del impuesto sobre la renta sufrirá modificaciones tendientes a eliminar los resquicios que permiten la inequidad en la tributación y que favorecen generalmente a las grandes rentas. La comparación entre el crecimiento del producto interno bruto a precios corrientes y el crecimiento de los ingresos corrientes del Estado permite observar un rezago de éstos con respecto al primero. Esta situación tiene su origen fundamental en la evasión y en concesiones tributarias innecesarias o indebidas.

El Gobierno considera que el proceso de descentralización deberá emprenderse inmediatamente. Para buscar un desarrollo equilibrado y reforzar la unidad nacional, el país debe estimular los centros distintos de la capital de la República, procurando que las mayores oportunidades económicas e intelectuales en las regiones les permitan retener un capital humano valioso que en la actualidad se ve obligado a emigrar hacia la capital. Deben crearse las condiciones para asegurar que desde ciudades distintas de Bogotá se piense, se investigue y se tomen decisiones en función del país en su conjunto y del interés nacional. Después de un minucioso estudio se procederá al traslado de las sedes de algunos establecimientos públicos de orden nacional, de Bogotá a otras regiones del país, lo cual implicará un costo adicional, plenamente justificado. Para la exitosa ejecución de esta política, el Gobierno espera obtener, necesariamente, la cooperación de las regiones beneficiadas. Además, dentro de los mecanismos legales existentes se buscará la descentralización de las nuevas inversiones, tanto pública como privadas. Pero más importante aún, se procurará fortalecer la capacidad de acción a nivel regional y municipal con el fin de que crecientemente se traslade a la comunidad la responsabilidad para tomar aquellas decisiones que la afectan más directamente.

Dentro de la economía concertada y de los propósitos enunciados durante la campaña electoral por el Presidente de la República, el Gobierno se asesorará, para el desarrollo de estos programas, de los representantes autorizados del sector empresarial y del sector laboral. Este último se verá complementado con los voceros de la Central Sindical de Trabajadores Colombianos, CSTC, cuya personería jurídica, ajustada a las prescripciones legales, ha sido concedida en el día de hoy.

En el curso de la lectura del informe por parte del Ministro y cuando éste hacía referencia a las cifras de déficit presupuestal, con la venia de la Presidencia interpela el honorable Representante Hernando Barjuch Martínez, quien, con base en documentos de la Contraloría General de la República y de otros organismos oficiales, solicita se le aclare si el déficit a que se contrae el informe ministerial es fiscal o de tesorería y agrega que tiene la sospecha de que a este déficit se le ha mezclado levadura, ya que entre el 7 de agosto cuando al posesionarse el Presidente López éste afirmó que el déficit ascendía a la suma de tres mil millones de pesos, y la fecha de hoy, existe una diferencia de cuatrocientos millones de pesos, según lo afirma ahora el señor Ministro.

El Ministro Ramírez Ospina replica que dentro del contexto del informe están las respuestas a su interrogante.

Comoquiera que el honorable Representante Barjuch Martínez insiste en formular preguntas al señor Ministro, el señor Presidente ratifica en el uso de la palabra al representante del Ejecutivo, ocasión que aprovecha el honorable

Representante Jorge A. Sedano para manifestar que el procedimiento a seguir es el de la citación mediante proposición aprobada.

La Presidencia agradece, a nombre de la honorable Cámara, las palabras de los miembros del Gabinete y declara que la corporación discutirá con la mayor amplitud y seriedad las iniciativas del Gobierno encaminadas a defender los intereses populares.

Durante la ocurrencia de lo anterior, se hacen presentes en el recinto los señores Ministros de Gobierno, doctor Cornelio Reyes, y de Trabajo y Seguridad Social, señora María Elena de Crovo.

Nuevamente hace uso de la palabra el honorable Representante Hernando Barjuch Martínez, quien pregunta si las tesis del Gobierno son las mismas que expuso en su posesión la Gobernadora del Chocó, cuando afirmó que aquellos que no estuvieran de acuerdo con los planteamientos gubernamentales tendrían que salirse del sistema. Añade el honorable Representante Barjuch que de ser cierto esto, él se considera fuera del sistema.

El señor Ministro de Gobierno, doctor Cornelio Reyes, responde que el Gobierno no va a imponer ni a ser dogmático, sino que, por el contrario, está dispuesto al diálogo.

## VIII

Continuando con el orden del día, por la Secretaría se da lectura a las siguientes proposiciones, presentadas por quienes las suscriben y que son aprobadas por unanimidad:

## Proposición número 31

Acéptase la permuta en la elección de Comisiones Constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes así:

Pasa a la Comisión Sexta Constitucional Permanente Jorge Alonso Restrepo en reemplazo de Eduardo Rosas Benavides, quien pasa a la Comisión Primera, en reemplazo del primero de los nombrados. Bogotá, agosto 20 de 1974.

Jorge Alonso Restrepo, Eduardo Rosas Benavides, Humberto Avila Mora.

## Proposición número 32

La Cámara de Representantes lamenta la muerte ocurrida en la tragedia de Quebradablanca del doctor Pablo E. Torres Pulido, en el mes de junio del presente año, ex-Alcalde y Concejal del Municipio de Supatá, miembro del Directorio Conservador Provincial de Rionegro y quien se distinguió por sus brillantes servicios al progreso de la región y de las clases populares.

Transcribese en nota de estilo a su señora madre Ana Jesús Pulido vda. de Torres y demás familia, y al honorable Concejo Municipal de Supatá, Cundinamarca.

Bogotá, agosto 20 de 1974.

Luis Francisco Madero Forero, Gustavo Rodríguez, Jorge Uribe Botero, Miguel Santamaría Dávila.

## Proposición número 33

La Cámara de Representantes lamenta la muerte del señor Ramón Villegas Duque, oriundo de la ciudad de Marinilla líder cívico y político de dicha región y quien se distinguió por su afán de servicio a las clases populares.

La presidencia de la Corporación transcribirá en nota de estilo la presente proposición al señor Tulio Villegas y al honorable Concejo Municipal de Marinilla.

Presentado a la consideración por los Representantes:

Gustavo Duque Ramírez, Cecilia Vélez de Vélez, Luis Guillermo Arango Múnera, José Aníbal Cuervo, Roberto Hoyos, Oscar Montoya Montoya, Jorge Alonso Restrepo.

Bogotá, agosto 1º de 1974.

El honorable Representante Gilberto Zapata Isaza presenta la siguiente

## Constancia:

Los suscritos parlamentarios elegidos por la Unión Nacional de Oposición UNO, dejan como constancia para que se inserte en el Acta de la sesión de esta fecha, el artículo publicado en el último número de la revista "Apuntes Económicos" titulado "Pistas sobre el negocio de la Chocó Pacífico", y en el cual se hacen denuncias sobre la sonada nacionalización de las minas del Chocó que la opinión pública y especialmente el Parlamento deben estudiar con sumo cuidado porque descubren una farsa más del Gobierno y la oligarquía colombiana para encubrir el continuado dominio del imperialismo sobre nuestras riquezas naturales.

Oportunamente pediremos al Parlamento el nombramiento de una Comisión para que rinda informe sobre las condiciones de dicha negociación.

Gilberto Vieira, Ricardo Samper, Gilberto Zapata Isaza. (Hay una firma ilegible).

## FISTAS SOBRE EL NEGOCIO DE LA CHOCO-PACIFICO

A propósito de la comunicación enviada el 15-V-74 por el Senador Ramón Lozano al sindicato de la Cia. Minera Chocó Pacífico (de la cual recibimos una de las fotocopias citadas) en donde recuenta los varios debates hechos en el Congreso "desde hace más de cuarenta años", hasta cuando la firma extranjera "Hegó a ofrecer en venta al Gobierno colombiano todos sus bienes, incluyendo la planta hidroeléctrica de La Vuelta, las minas, los derechos de concesión y el utillaje industrial. Esa negociación no se llevó

a efecto porque, cuando el Estado colombiano trató de hacer la evaluación sería de los bienes ofrecidos, la Chocó Pacifico reiteró su propuesta" y agregó:

"El año próximo pasado el Ministro de Minas, autorizado por el propio Presidente de la República, y este modesto Senador, propusimos simultáneamente al Senado de la República un proyecto de ley por medio de la cual se disponía la expropiación, sin indemnización, de la Gran Industria Minera de metales preciosos, o sea de aquella que se adelanta por medio de dragas".

Fracasada esta incursión, pues el Gobierno abandonó el proyecto de ley, no sabemos con qué fines o si ya había logrado los efectos —"in pectore"— buscamos con tal amenaza, el Senador concluye, impresionado por la campaña de nacionalización a la colombiana, desatada por los grupos compradores: "La negociación que se trata de realizar ahora entre un grupo de capitalistas colombianos y las compañías Chocó Pacifico S. A., Pato Gold Dredging y Frontino Gold Mines puede ser un paso hacia la nacionalización de la gran industria de metales preciosos, pero me temo mucho que se trate de la formación de una compañía multinacional o transnacional, que es una de las formas modernas como se trata de evitar que bienes tan importantes para la soberanía nacional y para el desarrollo de una política nacionalista que emplea el capital extranjero para hacerse disimuladamente al control de ciertas riquezas básicas, juegan papel preponderante en el tinglado del mundo financiero internacional, de tipo neocolombiano. Precisamente, este tipo de manipuleo de los mecanismos financieros internacionales ha sido denunciado últimamente en el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas y en la Asamblea General de esa misma institución".

Agotada la paciencia y la acción de los respectivos congresales, sin haber profundizado sobre el tema, nos hemos resuelto a presentar a nuestros lectores algunos datos y pistas sobre este negocio, al menos para diversión de quienes sean aficionados a los acertijos.

Para poder gustar las informaciones de este estudio, debemos contar primero cómo se hizo el negocio.

Prevía información al señor Pastrana, según lo han dicho públicamente los distintos grupos favorecidos con el negocio, Mineros Colombianos S. A. compró la totalidad de las acciones de la Chocó Pacifico por US\$ 2 millones, pagaderos a un plazo de 5 años, lo que ha sido considerado como "un regalo", hecho por quienes se negaron a venderle al Gobierno la mitad (no toda la sociedad, como cree el Senador Lozano), previo un avalúo justo.

¿Por qué no buscan a otros colombianos, diferentes a esos grupos financieros, para hacerles tal regalo? La información aparecida en USA decía que los colombianos le habían comprado a la International Mine el 10% de las acciones de la Chocó Pacifico, por US\$ 10 millones, luego la sociedad vale más de US\$ 100 millones.

(Pero, como a Pastrana lo han tenido cuidadosamente informado de la operación, podemos estar tranquilos!!!)

El propio Pastrana se prestó a visitar las minas el 13 de junio de 1974, fecha acordada para "cerrar" la operación, pues por no sabemos qué razones se decidió perfeccionar este negocio antes de posesionarse López Michelsen, quien sostuvo durante su campaña por el Chocó, que él no concebía nuevos dueños de tales minas incluir al Estado y, particularmente, al paupérrimo Departamento del Chocó, en cuyos lechos se encuentran tal riqueza minera.

De ahí que, luego de numerosos años de no ver vigilados, ni fiscalizados por el Ministerio de Minas, ni por los de la superintendencia de sociedades, apareciera ahora una numerosa delegación del Minminas, de cuya visita curiosa y oficiosa nos ocuparemos más adelante.

Ahora si entremos en detalles y pistas, para armar el rompecabezas, los cuales dejarían así de ser exclusiva información confidencial de Pastrana:

1) Comprador: Según las informaciones recogidas, "en abril pasado se constituyó, en una Notaría de Bogotá, la Cía. Mineros Colombianos S. A., con un capital de un millón de pesos, con el propósito de comprar las acciones de la Cía. Minera Chocó Pacifico, y los intereses norteamericanos en la Pato Gold Dredging (60%) y el 100% del capital de la Frontino Gold Mines".

"Mineros Colombianos S. A. originalmente se formó por el grupo Gran Colombiano, representado por el doctor Jaime Michelsen Uribe; por el grupo Bogotá, representado por el doctor Jorge Mejía Salazar, y por otros pequeños accionistas de Medellín, siendo los principales: Fundación Gutiérrez, en la persona del doctor Carlos Gutiérrez Bravo; Fundación Alvarez, en la persona del doctor Alvarez; Fundación Escobar, en la persona del doctor Octavio Escobar. También hace parte del grupo antioqueño el doctor Guillermo Mora Londoño, actual alcalde de Medellín".

Al acordar un sueldo mensual de \$ 80.000, fue designado Gerente de la sociedad minera quien era Presidente de la Andi, Luis Prieto Ocampo, también ex-Gerente del IFI y divinamente conectado con el actual Gobierno y espera estarlo, también, con el próximo.

(En USA se cree que retirado Pastrana del gobierno, pasaría a gerenciar esta firma, dados sus antecedentes como Presidente de Celanese).

Prieto Ocampo entra al Minminas, "como Pedro por su casa". Pide, exige y toma todo lo que conviene a sus intereses y las puertas se le abren con generosidad impresionante. De ahí que no haya licitado técnicamente las minas de esmeraldas —cuya explotación esperan lograr esos mineros de la banca— pues se limitaron a regañar al Gobierno, en escrito consignado como propuesta, sugiriéndole fórmulas más fáciles y adecuadas para ellos explotar tales minas esmeraldíferas.

No sería raro que Pastrana, que se ha mantenido cuidadosa y detalladamente informado por los mineros de la banca sobre los irris y venires de esta bella operación, también les facilitara el negocio de las esmeraldas, antes de posesionarse López Michelsen, una vez declarada desierta la licitación por segunda vez. Y es que para un gobernante ya es mucha ventaja contar con gentes tan distinguidas y poderosas, como asesoras del Ministerio de Minas, en su calidad de representantes auténticos de los abandonados

mineros colombianos y de la explotación minera en general, así elevada a la categoría de grupos financieros.

2º Qué es la Chocó Pacifico: Una empresa de capital norteamericano, fundada en 1916, con \$ 100.000 de capital (cuyos activos depreciados valen a diciembre 31/73, en libros \$ 450 millones) que explota minas de oro y platino en el Chocó por medio de dragas, las que son movidas por corriente eléctrica, generada en su propia Central Hidroeléctrica (2.000 kilovatios) y por dos turbinas verticales de reacción (también propias), utilizando una vuelta del río Andágueda, distante 50 kilómetros aproximadamente del campamento de Andagoya, sede de la Sociedad.

Como la compañía tiene la obligación de suministrar energía eléctrica a las poblaciones de Lloró, Tadó, Istmina, Condoto, Opopodó y Nóvita y, además, necesita mover sus talleres, los 2.000 kilovatios generados no alcanzan. Por ello, para completar los 3.500 kilovatios necesarios, a diferencia de electricidad la producen por medio de motores caterpillar propios, que usan A.C.P.M. Diesel Oil.

La central de la vuelta, en el río Andágueda, también propiedad de la Chocó Pacifico, se construyó en 1921, a un costo de US\$ 2.4 millones, ya amortizados en el 99%. Esta sola central vale \$ 110 millones, más que los US\$ 2 millones por los cuales dicen los "misteres" haberle "vendido" a los colombianos el total de las acciones de la Chocó Pacifico.

Personal: La Compañía tiene 470 trabajadores directos, más unos 250 jubilados, cuyo pasivo por tal concepto para la sociedad, hasta diciembre de 1973, valía aproximadamente 170 millones de pesos, para garantizar los cuales ante los mineros de la banca, los vendedores destinaron de sus millonarios remanentes de ejercicios anteriores \$ 155 millones en Bonos de Desarrollo Económico. Esta operación se sintió recientemente en nuestra bolsa de valores y se informó sumariamente de ella a la opinión pública, aunque equivalía a más de US\$ 6 millones.

Dragas: Tiene cinco dragas en servicio. Una draga nueva, de las usadas en el Chocó, vale entre 3 a 5 millones de dólares. Las en uso no se podrían vender por menos de US\$ 5 millones. Sin embargo, todas las acciones de la sociedad dueña de tales dragas se vendieron —a plazos— por US\$ 2 millones.

Las dragas están ubicadas así: Dragas número 3, en la mina Marcos Díaz de la Empresa; Dragas número 4, en el cauce del río Tamana; Dragas número 6, en el cauce del río San Juan; Dragas número 8, en el cauce del río San Juan, y Dragas número 9 (la más pequeña) en la mina "El Banco", de la empresa. Esta draga tratan de moverla por el río Condoto, aguas arriba de este río, pasándola por frente a la población de ese nombre, a pesar de la oposición de sus habitantes, que invocan justas razones, no ajenas a los parlamentarios de esa región.

Minas: La Chocó Pacifico tiene en reserva, por explotar (a no ser que la oficiosa y curiosa misión de técnicos del Minminas haya declarado lo contrario) 45 minas que, de acuerdo con la Ley 20 de 1969 y el Decreto 1275 de 1970, para poder la Chocó Pacifico conservar el dominio privado en ellas ha debido demostrar su real explotación, antes del 22 de diciembre de 1972, cuando venció el plazo de 3 años otorgado por la ley.

En precisar su explotación radicaría una verdadera misión de los parlamentarios chococanos. Cualquiera diría que también la del Gobierno y la de la Procuraduría.

Demstrar —como le consta al pueblo chococano y es ostensible para el turista empírico— que esas minas no han sido, ni están siendo, explotadas y, por lo mismo, revirtieron al Estado, es una labor trascendental y fácil, máxime si las reservas probadas (fuera de las probables) de ellas, se estiman en US\$ 1.000 millones, según estudios que reposan en la casa matriz de la International Mine de USA, de los cuales no debe tener ni veniales el Ministerio de Minas, aunque algún ex Ministro de esos alegaba haber cumplido fielmente con sus deberes de tal, según pretendió hacérselo creer hace un semestre, cuando decidió guardar silencio ante nuestra respuesta parcial a su desalumbrosa nota, llena de la suficiencia empleada por quienes piensan pueden continuar desempeñando ministerios impunemente, sin riesgo, ni responsabilidad.

Además, otro aspecto no desdeñable para quienes, por ser chococanos (ya que no por ser colombianos) deseen esclarecer esta operación, es que las citadas minas no poseen titulación regular, por ser defectuosa, a no ser que la reciente oficiosa comisión visitadora del Minminas, fuera de "confirmar los puntos arefinitos" en las concesiones, hubiera obviado también los defectos de la titulación y hubiera pasado por encima de la realidad palpable, o sea la inexploración de tales minas.

(Esto debe ser parte de las informaciones confidenciales para Pastrana).

La compañía explotó, hasta junio de 1973, otras minas del Estado, distintas a las antes citadas. Ello lo hizo por concesión. En base a contratos de arrendamiento, mediante el pago de regalías del 1% al 2% sobre la producción, también explotó minas de particulares. Desde junio de 1973 la compañía explota solo los cauces de los ríos San Juan, Tamana y una mina de su propiedad.

Como bien lo saben los entendidos, las fajas de tierra de un kilómetro que bordean los ríos explotados por la Ch. P., son reservas del Estado. No las puede explotar el concesionario. Justamente, bastante más allá del kilómetro de distancia, a partir de las riberas del río (lo cual hace difícil su explotación) se encuentran las susodichas 45 minas no trabajadas —intocadas— por la compañía extranjera, que hoy han debido regresar al patrimonio de la nación, a no ser que el dictamen de la inexperada comisión oficiosa del Minminas —vispera de acordar el "negocio"— haya dado una certificación diferente.

Cabe aquí solicitar al gobierno haga público tal informe, pues los colombianos hemos comenzado a experimentar (como lo recuerda Prieto Ocampo, cuando estuvo en el IFI, respecto de Cerromatoso y otras) desilusiones sobre la explotación de nuestras riquezas en beneficio del país, en vista de increíbles y sorprendentes contradicciones legales o administrativas, hasta el punto de que un magistrado puede fallar una pretensión litigiosa, sobre la propiedad de una

concesión y, luego, como ministro de minas, borrar con el codo lo fallado, para crear una posición opuesta, son asidero en prolijos y reservados actos administrativos y visitas técnicas, que el país solo viene a conocer cuando se ha consumado el despojo.

Esto lo pedimos, así sepamos que el 13 de junio fue la cita con el ejecutivo interino para consolidar en Andagoya la "compra" de la Chocó Pacifico, cuyas bases comerciales conoce tan bien el Presidente de la República, según nos lo ha enrostrado desde la televisión alguno de los grupos financieros favorecidos con este "regalo", como flemáticamente lo denominó un estadista colombiano.

Producción: La Chocó Pacifico está produciendo y exportando 1.200 onzas troy de platino al mes, a US\$ 210 cada una, es decir US\$ 252.000 mensuales o US\$ 3.024.000 anuales. Además recibe CAT, o certificado de abono tributario, del 1%, es decir US\$ 30.240 más anuales, para un total —en platino— de US\$ 3.054.240 anuales. En otras palabras, la producción de platino, en menos de 10 meses, pagaría el precio total de la compra hecha por los mineros de la banca.

La producción de oro es de 1.400 onzas troy mensuales. A razón de US\$ 177 cada una, valdrían US\$ 247.800 mensuales, o US\$ 2.973.600 al año. Es decir, se pagarían, con el oro de un año, los US\$ 2 millones de la compra hecha y sobraría otro millón.

Aunque este oro no se exporta, le reconocen el 15% de CAT, como si se exportara, cuando en realidad se le vende al Banco de la República para acrecentar sus reservas auríferas. El emisor les paga parte en pesos colombianos (para atender gastos) y el resto en dólares.

¿Es lícito el pago del abono tributario, establecido para fomentar las exportaciones, a unos mineros que no exportan? Como en el Emisor no hay intervención de la Contraloría, esto es posible, como fue posible —durante largos años— que la explotación de las esmeraldas por el emisor solo le produjera al estado un rendimiento anual de solo \$ 10.000, a pesar de los "estadistas" y "expertos" que hicieron el papel de ministros en esa rama.

Gastos: De nuestras averiguaciones hemos concluido que los gastos generales, mensuales, de la Chocó Pacifico, se pueden discriminar así:

- Materiales y repuestos utilizados en la explotación \$ 1.700.000;
- Jornales y sueldos menores, \$ 2.500.000;
- Nómina ejecutiva, \$ 200.000 y
- Prestaciones sociales, calculadas en el 50% de la nómina, \$ 1.350.000.

En resumen, se gastan mensualmente \$ 5.8 millones, equivalentes a \$ 69.6 millones anuales, contra una producción de \$ 161.8 millones, calculados los dólares a solo \$ 25 e incluidos los subsidios o CAT, respectivos.

Utilidad: Como las regalías fluctúan entre el 1% y 2%, vamos a suponer que el Estado recibe (eso deberían no ignorar nuestros "exministros") el 3%, es decir lo máximo y más allá. En ese caso, a los \$ 161.8 millones de producción anual se les deducirían \$ 4.9 millones de regalías y también se les restarían los \$ 69.6 millones de gastos, con lo cual se obtendría una utilidad neta de \$ 87.3 millones, para una sociedad extranjera fundada con solo \$ 100.000 de capital, como es la Chocó Pacifico. Con todo, el último ejercicio o balance anual solo presentó \$ 27 millones de utilidades, es decir menos de la tercera parte.

Importa anotar, pues de ello no tienen la culpa los empresarios, que nuestras cifras sobre producción, gastos y utilidades se obtendrían si alguna vez el gobierno hubiera chequeado y controlado seriamente la explotación de esta concesión, o los libros, declaraciones, comprobantes y balances de la sociedad. No sabemos si esa cómoda ventaja también esté incluida en el "negocio", aunque estamos ciertos de que el Presidente López no les dará esa garantía, en perjuicio del Estado.

Regalías nulas: Vimos que las regalías (aún calculadas al máximo y sobre el valor del CAT, lo cual no es procedente) serían de \$ 4.9 millones. Sin embargo, como el Estado les reconoce el 1% de CAT sobre el platino (\$ 756.000 anuales) y el 15% sobre el oro \$ 11.151.000), tenemos que la subvención tributaria anual recibida por la Chocó Pacifico es de \$ 11.9 millones, equivalentes a casi tres veces la regalía pagada al fisco. Luego tampoco pagan regalías. Ni pagan impuestos, pues el Estado los subvenciona generosamente, para que cubran los gravámenes de renta y patrimonio y, además, se lleven el platino, si es que le están vendiendo todo el oro extraído al Banco de la República.

Resumen: Como lo reiteró el Gerente de Mineros Colombianos, S. A. (afiliada a la Andi Prieto Ocampo en El Tiempo del 12-VI-74, compraron la totalidad de las acciones por US\$ 2 millones (50 millones) cuando los activos de la Chocó Pacifico a diciembre 31 de 1973, valían, depreciados \$ 450 millones.

Para que se tenga una idea del valor en libros de tales activos, les informamos que la existencia de repuestos (al costo, y exenta de aduana) que reciben los banqueros, vale \$ 22 millones, o sea la mitad del precio pactado.

Aunque se había hablado de pagar el precio en 5 años, parece que habrá un contado inicial y el resto pagadero en metales preciosos producidos por los "nuevos" dueños, que resolvieron aumentar su capital a \$ 42 millones, no se sabe si para cumplir su promesa de darle oportunidad a los demás colombianos y al Gobierno, de hacerlos accionistas, sin perder los banqueros el control absoluto y mayoritario.

La producción actual de oro es de US\$ 2.973.600 anuales y la de platino de US\$ 3.054.240, para un total de US\$ 6.027.840. Quiere ello decir que, con la tercera parte de la producción actual, pagan el ínfimo precio convenido por toda la sociedad, de US\$ 2 millones.

El exministro Caycedo Espinoza, tolimense, fue actor en el fallido proyecto de comprar, para la nación, el 50% de las acciones de la Chocó Pacifico. Creemos conveniente nos ayude a precisar conceptos y a ilustrar a la opinión, explicando las bases de la compra propuesta por él y las causas del fracaso ocurrido.

Es necesario publicar el informe del Minminas actual, sobre la visita practicada a la concesión en el Chocó y definir las condiciones legales de las minas no explotadas.

Como seguramente al gobierno actual, y a los "compradores", no les interesa la suspicacia en esta operación, ¿podrían publicar un balance general de la sociedad, cuya totalidad de acciones adquirieron (la compra de activos habría dado lugar a excepciones latentes por lesión enorme), incluyendo un detalle de pérdidas y ganancias???

Mientras tanto, la precipitud con que se ha procedido, deja una sensación desagradable y crea el temor de que se puedan inventar "nacionalizaciones", para auspiciar el predominio de capitalistas extranjeros en la explotación indefinida de nuestros agotables recursos naturales.

Habiéndose agotado el orden del día, a las diez y nueve horas y quince minutos la Presidencia levanta la sesión y convoca para mañana miércoles 21 de agosto, a las diez y seis horas.

- El Presidente, LUIS VILLAR BORDA
- El Primer Vicepresidente, IGNACIO VALENCIA LOPEZ
- El Segundo Vicepresidente, SIMON BOSSA LOPEZ
- El Secretario General, Ignacio Laguado Moncada.

**PROYECTOS DE LEY**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 6**

por la cual se da una autorización a las Asambleas Departamentales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Autorízase a las Asambleas Departamentales para fijar libremente el impuesto sobre consumo de licores y vinos extranjeros.

Artículo 2º El producto total del impuesto de consumo de que trata el artículo 1º de la presente ley, se entregará a los municipios del respectivo Departamento, mediante liquidaciones que harán los Departamentos a más tardar cada tres (3) meses, tomando como base el censo de población vigente.

Artículo 3º Los municipios destinarán el producto del impuesto de consumo de que trata la presente ley, a la construcción y conservación de carreteras y caminos municipales pudiendo adquirir y reparar maquinaria de obras públicas con el mismo fin.

Artículo 4º La presente ley rige desde su sanción.

Bogotá, 24 de julio de 1974.

Armando Rico Avendaño

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Honorables Representantes:

A su estudio y consideración someto el proyecto de ley que autoriza a las Asambleas Departamentales para fijar libremente el impuesto sobre consumo de licores y vinos extranjeros. Este proyecto dispone que la participación de los municipios en esta renta sea del ciento por ciento, destinándose a la construcción y conservación de carreteras y caminos municipales. También se faculta a los municipios para invertir estos dineros en la compra y reparación de equipo de obras públicas. Nadie ignora la necesidad inmensa que padecen los municipios de Colombia en esta materia. Alguien ha afirmado que si los dineros gastados en la reforma agraria se hubieran destinado a la construcción y conservación de caminos y carreteras, el progreso del país hoy en día sería mucho mayor. Todos sabemos que esto es cierto. Si el campo colombiano tuviera buenas vías de comunicación, el cambio y la transformación de Colombia no se haría esperar.

Es aspecto legal del proyecto se dilucida así: El numeral 7º del artículo 76 de nuestra Carta Fundamental atribuye al Congreso Nacional la facultad de conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales. El artículo 191 faculta a las Asambleas para establecer contribuciones, con el fin de cubrir los gastos de la administración. Los licores y vinos extranjeros se encuentran gravados por los Decretos legislativos números 131 de 1953 y 803 de 1966, ambos elevados a la categoría de leyes por las Leyes 141 de 1961 y 48 de 1968, de manera que sólo la ley puede modificarlos. En Cundinamarca una botella de aguardiente de producción nacional paga como impuesto \$ 42.00, mientras que una botella de whisky de producción extranjera sólo para \$ 16.80. La ley autoriza a los Departamentos para cobrar este impuesto, pero con limitaciones fijadas en esta misma disposición.

El gran reclamo nacional es el de la vigorización del municipio colombiano. Todas las reformas de los últimos tiempos se han caracterizado por el cercenamiento de la capacidad municipal para solucionar problemas que agobian estas comunidades. Contribuir a fortalecerlo y a situarlo en el plan de solucionar problemas tan graves como el de sus vías de comunicación, es una sana medida que debe adoptar el Congreso Nacional.

Armando Rico Avendaño

Bogotá, 24 de julio de 1974.

**PONENCIAS E INFORMES**

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

al proyecto de ley "por la cual se adiciona la ley 20 de 1972"

Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional.

La iniciativa legal de la referencia, sobre la cual informo para primer debate está encaminada a adicionar las atribuciones que el artículo 7º de la Ley 20 de 1972 asignó al Tribunal Disciplinario. Se trata de otorgarle a tal entidad la facultad de "conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios fallados en primera por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de Aduanas".

Este proyecto fue presentado por el señor Ministro de Justicia a la consideración del honorable Senado de la República el 1º de agosto del año de 1973 y allá recibió el trámite reglamentario y fue aprobado en los debates pertinentes.

En mi sentir el artículo 1º de tal proyecto, es claramente inconstitucional. En efecto, ante la Corte Suprema de Justicia se demandó la inexecutable del numeral 1º del artículo 7º de la nombrada Ley 20 "en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramitan contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito y el Procurador General de la Nación". Se señalaron como infringidos los artículos 96, 102, 151, 160 ordinal 2º y 217 de la Carta. La Corte en fallo del 4 de abril de este año declaró inexecutable la norma acusada "en aquella parte que adscribe al Tribunal Disciplinario el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramitan contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial" y exequible en cuanto atribuye al mismo Tribunal el conocimiento "de las faltas que cometa el Procurador General de la Nación".

La Corte dijo lo siguiente como fundamento de las declaraciones anteriores: "Sanciones disciplinarias a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

"Quinto. El inciso 2º del artículo 160 de la Constitución establece así el poder disciplinario o correccional sobre éstos: Los Magistrados y los jueces estarán sujetos a sanciones disciplinarias impuestas por el respectivo superior, que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, en la forma que determine la ley".

"Se plantea si el artículo 217 de la Carta (73 del Acto Legislativo número 1 de 1968), al instituir el Tribunal Disciplinario, le confirió una facultad restringida para conocer solo de las faltas cometidas por los Magistrados de la Corte y los Consejeros de Estado, o si existiendo la competencia a otros empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público. La segunda cuestión dice apoyarse en la parte final del citado artículo 217, que ordena al legislador integrar "componer" dicho cuerpo y asignarle otros cometidos bajo la comprensión de las "demás funciones".

"Sexto. Para la Corte no hay duda que la ley podía acomodar sus disposiciones a la composición del Tribunal, lo mismo que a estos otros aspectos, para la eficacia del organismo: El período y el sistema de designación, así como las remuneraciones, escogencia de conjuces y organización del trabajo de los Magistrados y de sus subalternos.

"Séptimo. Tampoco hay duda en lo que concierne a las 'demás funciones' una vez compuesto el Tribunal, similares a las anteriores, del mismo nivel, como son las que tocan con el procedimiento, forma de deliberar, e inclusive a la actuación en otros campos no reservados constitucionalmente a competencias distintas, por ejemplo, las faltas de los abogados en su desempeño profesional. La expresión 'demás funciones' es muy relativa y puede validarse hasta el punto en que el legislador invada una materia regulada de manera especial por el Constituyente. Así ocurre con el inciso 2º del artículo 160 de la Carta, en cuanto preceptúa que la función correctiva de los Magistrados pertenece al respectivo superior, entendiendo por tal a quien lo nombre. Esta norma no quedó sustituida por el artículo 73 del Acto Legislativo número 1 de 1968 (artículo 217 de la Constitución) en el entendimiento de que las demás funciones podían elevar el poder disciplinario del Tribunal sobre todos los empleados judiciales y del Ministerio Público. El concepto que surge de relacionar las dos disposiciones constitucionales citadas es el de que el derecho a corregir las faltas de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial corre de cargo de la Corte Suprema y que el Tribunal Disciplinario puede intervenir la conducta irregular de los miembros de la Corte Suprema y de los Consejeros de Estado.

"Noveno. No es difícil ver que el inciso 2º del artículo 160 de la Constitución acoge un principio que contribuye a la independencia de la Rama Jurisdiccional y a la eficacia de su servicio, ya que, por razones de inmediación y de interés en preservar el prestigio del Cuerpo, ninguna autoridad se encuentra en condiciones más adecuadas para imponer el orden en sus distintos planos, salvaguardar la moralidad de sus componentes y luchar porque la justicia se administre lealmente y con prontitud.

"Décimo. Fuera de los artículos 160 (que señala sanciones de multa, suspensión o destitución para los Magistrados y Jueces responsables de faltas), y 217, que fija la competencia del Tribunal Disciplinario, el derecho correctivo tiene otras dos fuentes constitucionales: El artículo 25, en cuanto distingue los asuntos criminales de los correccionales y policivos (contravenciones), y el 27, en cuanto establece arresto y multa para quienes irrespeten a ciertos funcionarios. No está fuera de lugar la precisión de ese poder correctivo, que la Carta institucionaliza y que los artículos 311 y 312 del Código de Régimen Político y Municipal regula en términos generales, de modo que pueden aplicarse supletoriamente cuando el reglamento especial no contiene norma contraria; poder de características definidas, orientado hacia el porvenir más que hacia el pasado; que, a diferencia del represor, con el cual puede concurrir simultánea o sucesiva-

mente, exige particulares relaciones de autoridad a fin de que el superior mantenga los deberes de subordinación, decoro, respeto y otras que se impongan, y que no exige descripciones como en el sistema penal, lo que excluye su legalidad, pues menciona genéricamente los hechos y las sanciones al estilo de los artículos 27 y 160 de la Carta, procediendo a veces por vía de ejemplo sin que se someta a las consecuencias jurídicas del régimen penal y del contravencional. Reafirmase así el imperio del inciso 2º del artículo 160 de la Constitución en cuanto señala al "respectivo superior" como titular de la acción disciplinaria".

Pero ya antes la Corte Suprema se había pronunciado sobre este mismo tema al conocer de una demanda de inexecutable contra el artículo 41 del Decreto 1698 de 1964, dictado por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 27 de 1963. El artículo 41 citado atribuía al Tribunal Superior Disciplinario, creado en el mismo Decreto, la atribución de conocer de las faltas disciplinarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Entonces la Corte dijo: "si existe la jerarquía constitucional, si hay una pirámide judicial, cuya base son los jueces municipales y cuya cima es la Corte Suprema de Justicia, si hay una perfecta subordinación entre las diferentes partes de esa pirámide o jerarquía, tiene que aceptarse que cuando la Carta habla del respectivo superior, se está refiriendo al superior natural, dentro de la organización por ella establecida, y en manera alguna a cuerpos extraños a la misma. La Corte es el respectivo superior con relación a los Tribunales, y éstos lo son, a su vez, de los jueces. Por consiguiente, de los procesos contra los Magistrados de los Tribunales, conocerá su respectivo superior, que es la Corte, constitucionalmente competente para imponer multas, suspensiones o destituciones y de los procesos contra los jueces conocerán los Tribunales de Distrito que son sus superiores. La imposición de sanciones se hará, desde luego, en la forma que determine la ley, esto es, siguiendo el procedimiento que señale el legislador, ya que la Carta no lo indicó, como si dijo, en cambio, quién podría imponer la multa, suspensión o destitución a Magistrados y jueces".

De todo lo anterior resultan claras e indudables las siguientes conclusiones:

a) Que la Carta Política de la Nación, artículo 160, inciso 2º reserva al respectivo superior la imposición de sanciones disciplinarias a que están sujetos los Magistrados y los Jueces;

b) Que se entiende como respectivo superior al superior natural o sea a quien nombra a los Magistrados y a los Jueces;

c) Que, en consecuencia, el conocimiento de los procesos por faltas disciplinarias que se tramitan contra los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en cualquier instancia, corresponde a la Corte Suprema de Justicia;

d) Que, asimismo, de las faltas disciplinarias de los jueces de la Rama Jurisdiccional, conocen los Tribunales Superiores de Distrito Judicial;

e) Que la expresión "demás funciones" usadas en el artículo 217 de la Carta, debe entenderse en el sentido de que la ley sólo puede atribuir funciones que la Constitución no reserva especialmente a otro organismo;

f) Que como la Carta reservó la imposición de sanciones disciplinarias para Magistrados y Jueces al respectivo superior, mal puede la ley conferir las a otra corporación o funcionario que no tenga ese carácter de respectivo superior, y

g) Que, por consiguiente, la ley apenas está en capacidad de armar al Tribunal Disciplinario de las precisas atribuciones que le confiere el artículo 217 ibidem y de extender su acción "a otros campos no reservados constitucionalmente a competencias distintas".

Ya hemos visto antes, que el artículo 1º del proyecto de ley en estudio, trata de revestir al Tribunal Disciplinario de facultad para conocer en segunda instancia de los procesos por faltas disciplinarias de que conocen en primera los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Y cuáles son esas faltas disciplinarias de que conocen los Tribunales Superiores de Distrito Judicial? Pues son aquellas en que incurren los Jueces que esos Tribunales eligen y con respecto a los cuales tienen la condición de respectivo superior. Por esto, la ley no puede, de ninguna manera, arribarle a los Tribunales dichos, una atribución que les otorga una norma constitucional, concretamente el inciso 2º del artículo 160 tantas veces nombrado.

Parece que el Gobierno al darse cuenta del fallo de la Corte a que me referí, optó por llevar a la consideración del Congreso, en las sesiones en curso, un proyecto de Acto Legislativo reformativo del artículo 217. Allí en esa iniciativa se propone que la Constitución otorgue al Tribunal Disciplinario el conocimiento de las faltas de este orden de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y de los demás Magistrados y Jueces. En realidad, este es el único camino constitucionalmente viable para la ampliación de las facultades del Tribunal Disciplinario en la forma que se ha pretendido, sin éxito, mediante la ley.

Los artículos 2º y 3º del proyecto aumentan el número de Magistrados del Tribunal Disciplinario y del personal subalterno de éstos, señalado en la Ley 20 de 1972. Lo uno y lo otro se propuso "en atención al recargo de trabajo" que para el Tribunal Disciplinario implicarían las nuevas atribuciones prospectadas. Como no es posible esta ampliación de facultades, pues tampoco se justifica el aumento de Magistrados y de personal subalterno.

Por lo anteriormente expuesto me permito proponer: Se aplazan indefinidamente la consideración del proyecto de ley "por la cual se adiciona la Ley 20 de 1972".

Honorables Representantes,

Marco Díaz Castillo

Bogotá, 20 de agosto de 1974.

## SENTENCIA

Bogotá, 16 de febrero de 1973.

Señor  
Presidente de la honorable Cámara  
de Representantes  
E. S. D.

Para conocimiento del Gobierno Nacional, me permito enviar a usted la copia de la sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte, previo estudio de la Sala Constitucional, de fecha 14 de los corrientes, recaída a las objeciones presidenciales al proyecto de Ley número 23 de 1971 "por la cual se aclara y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971; los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial".

Del señor Presidente muy atentamente,

Corte Suprema de Justicia. Secretaría General.

Heriberto Caycedo Méndez  
Secretario General

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Plena

Conjuez ponente: doctor Juan Manuel Gutiérrez Lacouture.

Aprobada según acta número 4, extraordinaria, de 5 de febrero de 1973.

Bogotá, D. E., 14 de febrero de 1973.

Para dar cumplimiento al artículo 90 de la Carta Constitucional ha venido, enviado por la Presidencia de la República, a la Corte Suprema de Justicia el proyecto de Ley número 23 de 1971 "por la cual se aclara y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial".

## Texto del proyecto:

El Congreso de Colombia

## DECRETA:

Artículo 1º Las pensiones de jubilación en el sector público, oficial y semioficial serán aumentadas, de oficio, el primero (1º) de enero de cada año, al setenta y cinco por ciento (75%) del salario mensual que en dicho día tengan el cargo o cargos que sirvieron de base para el respectivo reconocimiento, o su equivalente.

Artículo 2º Las pensiones de invalidez y de retiro por vejez, en el sector público, oficiales y semioficiales, serán aumentadas de oficio, el primero (1º) de enero de cada año, hasta cubrir el porcentaje legal fijado para el respectivo reconocimiento y se liquidará sobre el salario mensual que en dicho día tengan el cargo o cargos que sirvieron de base para el señalamiento de la cuantía de la pensión, o su equivalente.

Artículo 3º El reajuste de pensión se hará automáticamente de oficio o a petición de parte, por la entidad o institución de previsión social a cuyo cargo estén el reconocimiento y pago de la pensión, en un plazo no mayor de noventa (90) días a partir de la fecha del aumento, quedando obligadas en caso de no hacerlo, a pagar por cada mes de retardo la asignación completa que en la fecha respectiva tengan el cargo o cargos que sirvieron de base para el reconocimiento, o su equivalente.

Cuando el cargo o cargos que sirvieron de base para la liquidación de la pensión haya desaparecido o cambiado de denominación su equivalente será determinado en un plazo no mayor de noventa (90) días por el Departamento Administrativo del Servicio Civil y su incumplimiento constituirá causal de mala conducta para el empleado o empleados encargados de hacerlo.

Parágrafo. Para efectos de lo ordenado en los artículos primero, segundo y tercero de la presente ley, se entiende por salario el establecido en el Capítulo primero, Título quinto, primera parte del Código Sustantivo del Trabajo y los factores enumerados en el artículo segundo de la Ley 5ª de 1969.

Artículo 4º Fallecido un pensionado, del sector público, oficial o semioficial, o con derecho a la pensión, su cónyuge, sus hijos legítimos o sus hijos naturales, menores de edad o incapacitados para trabajar por razón de estudios o por invalidez tendrán derecho a recibir entre todos durante los cinco (5) años subsiguientes a su muerte, la respectiva pensión de que gozaba o tendría derecho a gozar el fallecido, mientras el primero permanezca en estado de viudez y los otros no alcancen a la mayor edad o continúen afectados de la mencionada incapacidad.

Si concurrieren cónyuges hijos legítimos e hijos naturales, las mesadas pensionales se pagarán a estos beneficiarios por partes iguales; a falta de los mismos, a los padres y hermanos cuando dependieren económicamente del fallecido.

La cuota parte de la pensión que devenguen los beneficiarios acrecerá a la que reciban los demás, cuando falte alguno de ellos o cuando el cónyuge contraiga nuevas nupcias.

Artículo 5º La facultad otorgada en los artículos 41 de la Ley 6ª de 1945 y 1ª de la Ley 64 de 1946 a las organizaciones sindicales para el descuento de las cuotas periódicas a sus afiliados, se hace extensivo en iguales términos, a las organizaciones, federaciones o confederaciones de pensionados del sector público, oficial o semioficial.

Artículo 6º El auxilio para gastos de sepelio de todos los pensionados del sector público, oficiales o semioficiales, será cubierto a quien haya hecho el gasto por la respectiva Caja de Previsión o Instituto de Seguridad Social que paga la pensión, en cuantía de tres mil pesos (\$ 3.000.00) con la sola presentación de la partida civil de defunción.

Artículo 7º Las entidades de previsión social que satisfacen pensiones públicas, oficiales y semioficiales, están obligadas,

a solicitud de las respectivas organizaciones pensionales, a recaudar las cuotas de afiliación ya sean periódicas o extraordinarias, y correspondientes a los afiliados que deban contribuir al fondo de la organización respectiva.

Artículo 8º Para efectos de la pensión de jubilación y retiro por vejez de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales, es acumulable el tiempo que se haya servido o se sirva al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), con el prestado a las entidades de derecho público, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado, unidades administrativas especiales y sociedades de economía mixta.

Artículo 9º A los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos y Privados mientras no tengan sueldo o asignación mensual fija, determinados por la ley o reglamento, se les aplicará para los fines de reajuste de pensiones de que trata esta ley, la siguiente equivalencia: para quienes hubieren desempeñado el cargo de Notario o Registrador de Instrumentos Públicos y Privados en ciudad que haya sido o sea cabecera de distrito judicial, el sueldo correspondiente a Magistrados del Tribunal Superior; a quienes hubieren desempeñado estas funciones en ciudad cabecera de circuito, el sueldo correspondiente a Juez de Circuito y el sueldo correspondiente a Juez Municipal en los demás casos.

Artículo 10. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán sin perjuicio de los derechos otorgados con anterioridad a su vigencia en lo que tengan de más favorables ni a los (sic) que se consignen en convenciones o Pactos de Trabajo.

Artículo 11. Los costos de las prestaciones a que se refiere esta ley serán atendidos, en el sector público, oficial y semioficial, con los recursos de las correspondientes entidades de protección y previsión social, incrementados con las fuentes de financiación señalados en el Decreto legislativo 435 de 1971.

Artículo 12. Las pensiones de jubilación, vejez e invalidez, en el sector público, oficial y semioficial, serán liquidadas siempre con el porcentaje legal.

Artículo 13. En los términos de la presente ley quedan aclaradas y modificadas las disposiciones de los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto 434 de 1971 y la Ley 4ª de 1966.

Artículo 14. Esta ley regirá a partir de la fecha de su sanción para el sector público, oficial o semioficial del orden nacional, departamental, municipal, del Distrito Especial de Bogotá y deroga expresamente el artículo 2º del Decreto 435 de 1971 y todas las disposiciones que sean contrarias a la presente ley.

Dada en Bogotá, D. E., a los treinta días del mes de noviembre de mil novecientos setenta y dos.

El Presidente del honorable Senado,

Hugo Escobar Sierra

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

David Aljure Ramírez

El Secretario General del honorable Senado,

Amaury Gervero

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Néstor Eduardo Niño Cruz.

## Objeciones Presidenciales:

El Presidente de la República formuló objeciones al proyecto por inconstitucionalidad e inconveniencia. Las primeras, que son las que debe estudiar la Corte, en la parte que corresponde a las que no fueron acogidas por el Congreso, dicen:

"Después de la Reforma Constitucional de 1968 existen en la Carta Fundamental una serie de materias respecto de las cuales el Congreso Nacional sólo puede ocuparse por iniciativa del Ejecutivo, entre las cuales, conforme al artículo 79 de la codificación constitucional vigente, se encuentran aquellas a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución que asigna al Congreso la atribución de determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

Como el proyecto descrito introduce modificaciones al régimen prestacional del sector público, ... y crea servicios a cargo de la Nación, y fue presentado por un parlamentario, y no por el Ejecutivo, el Gobierno considera que viola el citado artículo 79 y, así se lo manifiesta muy respetuosamente al Congreso.

## Rechazo parcial de las objeciones:

Del proyecto original tanto el Senado como la Cámara de Representantes declararon infundadas las objeciones del Gobierno a los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y fundadas las formuladas a los artículos 5º y 9º, quedando éste, en definitiva, tal como se ha transcrito.

Estas razones, en lo pertinente, ya que la Cámara de Representantes prohibió en todas sus partes las dadas por el Senado, son:

"El artículo 79 de la Constitución establece la norma general de que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. A continuación el artículo crea una serie de excepciones dentro de las cuales están las leyes a que se refiere el artículo 76 de la Constitución, ordinal 9º que dice así:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes.

"Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones...

"6º Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de las prestaciones sociales".

"La opinión del Ejecutivo consiste en considerar que la ley versa sobre materias comprendidas en este numeral 9º del artículo 76, materias que requieren la iniciativa del Gobierno. A esta objeción pueden hacerse dos contra objeciones fundamentales.

## "A. — El pensionado no es un empleado público.

"En primer término debe advertirse que para tener la calidad de pensionado, se requiere que el favorecido se retire de la administración pública y deje de figurar como empleado de ella. Mientras permanece trabajando tiene un salario, una remuneración en dinero por su labor. Cuando se retira recibe una pensión que no puede jurídicamente identificarse como un salario, como un sueldo que corresponde a un empleado público. No es una contraprestación por un trabajo actual. Sin duda ninguna la pensión proviene del hecho de que el favorecido estuvo desempeñando un cargo público. Sin esta circunstancia no se genera la pensión. Existe pues un cordón umbilical entre la categoría de empleado público y la situación de jubilado. Pero a pesar de ese cordón umbilical existe una situación jurídica muy diferenciada entre el uno y entre el otro como entre la madre y la criatura por ella dada a la vida. Así como el cordón umbilical se rompe con el nacimiento, esta vinculación también deja de subsistir jurídicamente en el caso de los pensionados que precisamente tienen que no ser empleados públicos.

"El artículo Constitucional se refiere a la estructura de ciertos estamentos estatales y a las categorías de empleos que de ellas surgen. La estructura dice: Relación con los tramos esenciales de una organización. En el proyecto que se considera no se está creando por la primera vez el sistema de pensiones. Esta estructura jurídico-social ya existía en el ordenamiento Constitucional y legal de la Nación. Se trata simplemente de graduar cuantías, de devolver la capacidad de compra a pensiones disminuidas dentro de la erosión del peso colombiano.

"Las anteriores observaciones demeritan considerablemente la objeción presidencial por este aspecto, aunque debe reconocerse que la situación jurídica ha debido ser creada con mayor claridad por la Constitución Nacional.

"El rechazo de la objeción por este aspecto, con los fundamentos anteriormente presentados, conlleva a que la honorable Corte Suprema de Justicia, para beneficio general de la interpretación constitucional, se pronuncie en un estudio de fondo sobre esta materia.

## "E — El sistema exceptivo de las facultades parlamentarias de la Constitución.

"Desde las primeras Constituciones colombianas, la de Cúcuta en 1821, el sistema de facultades parlamentarias en Colombia tiene un principio general según el cual los congresistas están autorizados para presentar cualquier proyecto de ley sobre cualquier materia. Esta es la norma de competencia general repetida a través de siglo y medio de régimen constitucional. En consecuencia cada vez que se le han arrebatado facultades a los parlamentarios en materia de ciertas iniciativas, las Constituciones y las reformas consiguientes, han procedido con el método de crear excepciones. El mismo artículo Constitucional que hoy existe, el 79, en su primer inciso establece la regla general que vuelve a repetirse y transcribirse así:

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho".

"En los anteriores términos se presenta hoy la competencia general, total y universal de los parlamentarios para tener iniciativa en materia de leyes. El mismo artículo en el inciso siguiente dice:

"Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3, 4, 9 y 22 del artículo 76 y las leyes que decretan inversiones públicas o privadas..."

"Las anteriores transcripciones demuestran que al principio general de la Constitución se le han hecho varias excepciones.

"Por su naturaleza estas excepciones deben ser absolutamente precisas y claras. Y en el tema en que nos ocupamos no puede decirse que exista una frase concreta relativa al régimen de pensiones y su tratamiento legislativo. Por lo tanto debe concluirse que esta iniciativa no ha sido exceptuada. Es forzado entrar a crear una inhibición parlamentaria, por medio de una interpretación de textos oscuros. Sobre este aspecto es aconsejable que prevalezca la regla general.

## "C — El caso de las pensiones en las ramas jurisdiccional y legislativa.

"Con una argumentación al revés, aceptando hipotéticamente que sobre pensiones en la administración pública no tienen iniciativa los parlamentarios, quedaría por considerar que fuera de la administración pública hay una serie de ramas en las cuales juega el método de las pensiones. El artículo 55 de la Constitución dice que son ramas del poder público la Legislativa, Ejecutiva y la Jurisdiccional.

"La rama ejecutiva según varias jurisprudencias y opiniones de los tratadistas tanto colombianos como extranjeros, es naturalmente distinta de la legislativa y de la jurisdiccional. La rama administrativa está vinculada a la rama ejecutiva y se identifica con ella. Lo que se dice de esta última no se puede entender dicho de la rama legislativa y de la rama jurisdiccional. Examinando el ordinal noveno del artículo 76 bajo este principio general del artículo 55 se encuentra que se refiere a la administración nacional, y no a la jurisdiccional, ni a la rama legislativa. Por lo tanto quedaría intocable la facultad de los parlamentarios de tener iniciativa en el régimen jubilatorio de los empleados de la rama jurisdiccional y de la rama legislativa.

"Se crearía pues el conflicto de que el proyecto de ley de que nos ocupamos, es Constitucional en cuanto se refiere a las pensiones de la rama jurisdiccional y de la rama legislativa, pero que no lo es en cuanto a las pensiones vinculadas a la rama ejecutiva. Esta dislocación parece falta de lógica y no sería jurídico hacerla.

"Esta argumentación sirve para reforzar la tesis anterior de la facultad general de los parlamentarios para tener esta iniciativa dejando a la honorable Corte el estudio y decisión de fondo de este problema jurídico que aquí se debate".

#### Consideraciones:

La Reforma Constitucional de 1968, atendiendo a la orientación del derecho público moderno, acentuó la restricción de la iniciativa parlamentaria en lo relacionado con el gasto público, según surge con claridad del siguiente esquema:

Hasta el expresado año, existían las siguientes tres excepciones, el principio general consagrado en el artículo 76 de la Carta, conforme al cual corresponde al Congreso hacer las leyes, a saber: a) La ley de presupuesto, que debía ser presentada por el Gobierno; b) Las leyes sobre contribuciones, y c) Las orgánicas del Ministerio Público, leyes estas últimas, que debían tener origen en la Cámara de Representantes.

La aludida reforma, en el artículo 79, inciso 2º, en concordancia con el ordinal 4º del artículo 76, que, con otros, como el 80, redistribuyó funciones entre el Gobierno y el Congreso, sustrajo de la iniciativa parlamentaria las siguientes materias:

Artículo 76, ordinal 3º) 1º Las normas orgánicas del Presupuesto Nacional.

Id. ordinal 4º) 2º La fijación de planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse.

Id. ordinal 9º) 3º La determinación de la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.

4º Y la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

5º Así como el régimen de sus prestaciones sociales. Id. numeral 22). 6º La expedición de las normas generales para organizar el crédito público.

7º Reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio.

8º Regular el cambio internacional y el comercio exterior.

9º Modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Artículo 79. Inciso 2º) 10. Las que decreten inversiones públicas y privadas.

11. Las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.

12. Las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta.

13. Las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y

14. Las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Respecto de las materias enumeradas, el citado artículo 79 preceptúa que las leyes respectivas "sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno", o sea que, al paso que radicó en éste la tal iniciativa, la sustrajo de los miembros del Congreso, tanto en relación con los estatutos que por primera vez se refieren a alguna de las dichas materias, como los que modifiquen los ya existentes sobre las mismas.

Estas catorce (14) excepciones deben adicionarse, impredeciblemente, con otras fundamentales establecidas en los artículos 208 y 211, en cuya virtud es el Gobierno el que "formará anualmente el presupuesto de gastos" y el que, "junto con el proyecto de ley de apropiaciones, que deberá reflejar los planes y programas, lo presentará al Congreso en los diez (10) primeros días de las sesiones ordinarias", sin que sea dable a éste, "aumentar ninguna de las partidas del Presupuesto de Gastos, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos", a menos que ocurra "la aceptación escrita del Ministro del ramo".

Las normas exceptivas reseñadas, entre las cuales existe estrecha e innegable vinculación, muestran un todo coherente, no sólo entre sí, sino también con la restante estructura de la Constitución. Con efecto: las normas de excepción aquí analizadas tienden al propósito de asegurar una finalidad institucional de superior categoría, a saber: que sea posible —jurídica y técnicamente— la realización de los planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse. Y como el eje central de todo plan de tal naturaleza es su regulación financiera, establece la Constitución, como ya se apuntó (artículo 208, inciso 1º), que el presupuesto de rentas, junto con el proyecto de ley de apropiaciones, deberá —mandato imperativo— reflejar los planes y programas.

Esta interpretación finalista del punto que se estudia, explica por qué son tan numerosas las materias exceptuadas de la iniciativa parlamentaria, pues toda ley que verse sobre ellas incide en el gasto público y es susceptible de romper el equilibrio presupuestal con lo cual la estructura del plan se vería vulnerada en su unidad y armonía.

Podría abundarse en citas de los mensajes del Presidente de la República, de las exposiciones de los Ministros del Despacho y de los Congresistas, así como de las distintas ponencias sobre el acto reformativo de la Constitución, para demostrar de qué manera la planificación y el equilibrio presupuestal determinaron la restricción de la iniciativa parlamentaria en relación con el gasto público.

Así, por ejemplo, en la ponencia para primer debate del tercer proyecto en la Cámara, de la que fue autor el Representante Luis Villar Borda, se lee lo siguiente: "Otro de los principios que vertebran el proyecto de reforma constitucional, y que además es parte sustancial del primer proyecto ya aprobado en primera vuelta, es el de la planificación económica. No quiero abundar en mayores disquisiciones sobre el tema, pues al discutirse el primer proyecto se adelantaron extensos debates, especialmente en el Senado, sobre la urgente necesidad de institucionalizarlo. A este propósito las intervenciones de los Senadores Alfonso López Michelsen, Darío Echandía, Juan José Turbay y Diego Tovar Concha, así como las del señor Ministro Pastrana Borrero, deben ser tenidas particularmente en cuenta".

Y el señor Presidente de la República, en su mensaje al Congreso Nacional el 20 de julio de 1967, expuso:

"Es evidente que no basta restringir la iniciativa en materia presupuestal; hay que ir al origen de la obligación, porque, creada ésta, surge un pasivo para el Estado, incluyase o no en el presupuesto para atenderlo; o bien, si se trata de decretar un nuevo servicio o una nueva inversión, se generan presiones que hacen casi imposible la formación de planes para aprovechar de la manera más reproductiva los recursos disponibles, siempre escasos frente a la magnitud de las necesidades públicas".

Sentadas las premisas anteriores, procede la Corte a examinar el proyecto de ley objetado, con el fin de establecer si se encuentra comprendido o no dentro de una cualquiera de las excepciones, en punto a la iniciativa para la formación de las leyes, de que se ha hecho mérito.

Entre las varias de ellas en las que el Gobierno funda sus reparos, se halla la contenida en el ordinal 9º del artículo 76, que es del siguiente tenor:

"Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

El ordinal en cuestión se refiere a tres materias diferentes, sobre las cuales puede recaer el ejercicio de la potestad legislativa, conjunta o separadamente. Dichas materias son: Una, la determinación de la estructura de la administración nacional a través de los medios o formas que allí se contemplan: creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos; otra, la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; y una tercera, relativa al señalamiento de las prestaciones sociales que deberán amparar a quienes desempeñen los respectivos cargos. Así lo tiene definido ya esta corporación en sentencia de 30 de noviembre de 1972 —que resolvió la demanda de inconstitucionalidad del artículo 38 del Decreto extraordinario 3130 de 26 de diciembre de 1968— en la que, después de separar las materias del referido ordinal 9º en la forma dicha, a manera de conclusión, expresó:

"Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera.

"2. Por tanto, no cabe la confusión al respecto, es decir, que la sola atribución de determinar la estructura de la administración nacional, comporta las otras dos: la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales".

La primera parte del comentado ordinal alude, pues, a la estructura de la administración nacional, entendida ésta en sentido restringido, y sólo a unos aspectos de esa tal estructura, pues deja por fuera a otros organismos que, como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, integran la administración nacional, aun en su concepción restrictiva o limitada. Y las dos últimas, se relacionan con todos los empleos del sector público.

Las anteriores ingerencias tienen pleno respaldo, en su orden, en los siguientes razonamientos:

1. Aparte de que el vocablo "estructura" tiene una clara significación gramatical —entendiéndose por tal la forma o modo como está construido un edificio (léase administración nacional), armadura que sostiene su conjunto, composición— la propia Constitución también lo emplea con este mismo alcance, según se desprende del contenido de varias de sus disposiciones y lo registran la exposición de motivos con que se acompañó el proyecto de la última enmienda y demás antecedentes recogidos en la "Historia de la Reforma Constitucional de 1968". (Publicación de la Presidencia de la República, Secretaría Jurídica. Imprenta Nacional, Bogotá, 1969). Y, además, porque el sentido natural y lógico conduce a la necesaria conclusión de que se trata de dos materias claramente diferenciadas: una cosa es la "estructura" de la administración propiamente dicha y otra lo relacionado con el señalamiento de salarios y el régimen de las prestaciones sociales. En otras palabras, cuando se legisla sobre estas últimas materias no resulta afectada la "estructura de la administración", sino que, simplemente, se fija, ejecuta o desarrolla una política en el campo social y económico, del propio modo que, cuando la ley adopta provisiones de salarios y prestaciones sociales, no toca, en manera alguna, la mentada estructura.

2. Que la segunda parte del ordinal en referencia abarca todos los empleos del sector público, con inclusión de los de la rama jurisdiccional, ministerio público y los que ocupan los servidores del Congreso, con exclusión de los propios miembros de éste —quienes, por no pertenecer a la categoría de los empleados públicos en atención a que desempeñan cargos de representación popular, siempre han estado sometidos, y lo están ahora, a un tratamiento diferente— se explica esa segunda deducción, se repite, además de lo por lo ya expuesto, por las siguientes razones:

A) Un repaso de la historia constitucional de la República, desde 1886 —para no ir tan lejos— hasta nuestros días, conduce necesariamente a ella. En efecto, en la del año citado, artículo 76 —que consagró la facultad del Congreso de hacer las leyes y señaló sus atribuciones a este respecto— se consignó como 7ª la de "crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones". Esta atribución, con la correspondiente iniciativa parlamentaria para ejercerla, se conservó, sin variación en su texto, en todas las reformas introducidas a la Carta, incluyendo la plebiscitaria de 1957, aun cuando en diferentes lugares, debido a los cambios de nomenclatura en el articulado de las que culminaron con la publicación completa de su contenido: Así, en la de 1910 pasó a ser la 6ª del artículo 69; en el proyecto de reforma presentado por el Gobierno en 1945, la 5ª del mismo ordenamiento; y en la codificación que posteriormente se hizo, volvió a formar parte del artículo 76, pero como 9ª.

Como se ve, la dicha atribución era amplísima y se refería a "todos los empleos que demande el servicio público". Pues bien, ella desapareció, en su pristina y tradicional redacción, en la reforma de 1968. Y no la tendría hoy si no se la entendiese incorporada, en otros términos y con limitación en lo tocante a la iniciativa, pero con referencia a todo sector

público, en el ordinal 9º del artículo 76 de la codificación en vigor.

B) Este alcance se lo dieron también los autores de la última reforma cuando en el inciso 3º del artículo 113 resolvieron facultar a los miembros del Congreso para determinar su propio régimen de prestaciones y de seguridad social, otorgándoles la correspondiente iniciativa en esas materias. Por la misma razón no la tienen, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 79, inciso 2º, en armonía con el 76, ordinal 9º, en cuanto dice relación a las escalas de salarios y prestaciones sociales de los empleados públicos en general, comprendiéndose dentro de éstos los servidores de la administración en sentido estricto y, además, los de la rama jurisdiccional, los del Ministerio Público y los subalternos del Congreso.

De otro lado, si se negara que la comentada excepción tiene un carácter general en el ámbito nacional, no se vería la razón para que, en norma posterior, se hubiese otorgado —de manera clara, expresa y terminante— iniciativa a los miembros del Congreso para fijar su propio régimen de prestaciones y de seguridad social, con la salvedad de que no podrá ser superior al que se señale para los Ministros del Despacho. Es ésta una excepción a la excepción general, cuya existencia sobraría —conforme a las reglas de una sana hermenéutica— si tal iniciativa no se le hubiera quitado inicialmente en el artículo 79, en concordancia con el 76, ordinal 9º. Y como es principio fundamental de interpretación que toda norma debe ser entendida en el sentido en que produzca algún efecto, surge obligada e ineludible la conclusión de que el mismo Constituyente entendió que en aquellos preceptos había adoptado una medida de carácter general y por tal motivo se vio precisado a consagrar una nueva excepción, de modo indubitable, en el artículo 113, inciso 3º.

C) Y, finalmente, frente al criterio que se dejó expuesto al principio de estas consideraciones, conforme al cual la reforma constitucional de 1968 estuvo orientada —e incuestionablemente logró su propósito al establecer una mayor restricción a la iniciativa parlamentaria en relación con el gasto público y que tales metas dieron origen y justificaron las excepciones singularizadas no se comprende que el repetidas veces nombrado ordinal 9º hubiera restringido la aludida iniciativa sólo en lo relativo a las escalas de remuneración y prestaciones sociales de los empleados de la rama ejecutiva y les hubiese dejado libertad con respecto a las demás ramas del poder en las dichas materias, que inciden grandemente en el gasto público y aumentan las obligaciones del Estado, salvo, según se anotó, la excepción de que trata el artículo 113.

De lo hasta aquí dicho, resulta: a) Que el ordinal 9º del artículo 76 regula las tres materias distintas a que se ha hecho mención; b) Que todas ellas se hallan sustraídas de la iniciativa parlamentaria; y c) Que la restricción en lo tocante a salarios y prestaciones sociales se refiere a todos los empleos del sector público, pero no comprende a los miembros del Congreso.

Frente a las conclusiones a que ha llegado la Corte en el estudio del tema controvertido, no valdría argüir, con pretenso respaldo en el numeral 10 del artículo 76, en sus alusiones a los artículos 62 y 132 de la Carta, y por ja mención que estos preceptos hacen de la "jubilación" y de algunos aspectos relacionados con la estructura de la administración, respectivamente, que la iniciativa en esos asuntos corresponde al Congreso, pues debe tenerse en cuenta, en primer término, que el propósito del artículo 76 fue el de enumerar las materias sobre las cuales debe o puede el Parlamento ejercer sus funciones de legislador y no el de consagrar excepciones; no cabe duda, pues, que esas materias deben regularse por medio de leyes. En segundo lugar, que es el artículo 79 la norma que, de manera especial, establece las excepciones en lo relacionado con la iniciativa y que es éste el punto de divergencia entre el Gobierno y el Congreso. En tercer lugar, que la excepción en la iniciativa sobre esas materias fue hecha expresamente por el artículo 79, con referencia al ordinal 9º del 76, y que a esa norma exceptiva no pueden desconocérsele sus efectos. Y, por último, que la existencia del numeral 10 con su remisión a los artículos 62 y 132, se explica por lo ya dicho en cuanto a los fines del 76; porque el contenido del indicado numeral, en la parte que es objeto de examen, venía repitiéndose desde 1886, lo mismo que los ordenamientos 62 y 132, y por ello, una vez más, resultaron copiados textualmente. Esa repetición automática no puede tomarse como base para predicar contradicción entre las normas referidas y mucho menos para desvirtuar la excepción tan clara y expresamente estatuida por el Constituyente.

Tampoco es de recibo alegar mengua de la tan mencionada excepción, aduciendo que el artículo 120, en su numeral 21, faculta al Presidente de la República para proveer, en relación con algunos empleos de la administración y sus respectivas dotaciones y emolumentos, pues el uso de esas atribuciones por mandato del mismo numeral, debe hacerse "con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76". Una vez expedido el correspondiente estatuto legal, con la iniciativa del Gobierno, no puede el Presidente salirse de los marcos que se le hayan trazado, y menos aún ejercer aquellas facultades sin su previa expedición.

Con base en todo lo expuesto, la Corte hace las siguientes consideraciones finales, mediante el examen de las materias que regula el proyecto de ley objetado:

Sus tres primeros artículos ordenan aumento automático de las pensiones de jubilación del sector público, oficial y "semioficial" y de las de invalidez y retiro por vejez, en forma que la liquidación del aumento se hará "sobre el salario mensual que el primero de enero de cada año tengan el cargo o cargos que sirvieron de base para el señalamiento de la cuantía de la pensión o su equivalente".

El artículo 4º modifica el 19 y el 20 del Decreto extraordinario 434 de 1971, en cuanto aumenta a la de 21 años la edad de 18 fijada en éstos para el traspaso de la pensión del jubilado fallecido y admite expresamente que esa transmisión beneficie también a los hijos naturales.

El 5º hace extensiva a las organizaciones, federaciones y confederaciones de pensionados del sector público, la facultad que tienen los sindicatos de percibir cuotas de sus afiliados. Y el 7º, concordante con éste, impone a las enti-

dades pagadoras de las pensiones la obligación de recaudar dichas cuotas.

El artículo 6º reforma el 11 del Decreto 435 de 1971, al fijar en \$ 3.000.00 el valor del auxilio funerario de los pensionados oficiales, que en éste es de "dos mensualidades de la pensión del causante sin pasar de \$ 3.000.00".

El 8º permite acumular, para efectos de la pensión de jubilación y de retiro por vejez, el tiempo servido al Instituto Colombiano de Seguros Sociales con el laborado en otras entidades públicas o descentralizadas.

El 9º establece, para el mismo efecto de reajuste de las pensiones, equivalencia de los sueldos de Notarios y Registradores que no devenguen uno fijo.

El 10º reafirma el conocido principio de derecho laboral sobre la aplicación al trabajador de la norma legal o convencional más favorable.

El 11 determina que "los costos" de los reajustes ordenados "serán atendidos con los recursos de las correspondientes entidades de protección y previsión social, incrementados con las fuentes de financiación señaladas en el Decreto legislativo 435 de 1971".

El 12 ordena que todas las pensiones del sector público deberán liquidarse siempre con el porcentaje legal.

Y el 13 y el 14 indican las leyes anteriores que el proyecto en cuestión aclara, modifica y deroga y la fecha de su vigencia.

De conformidad con la síntesis que antecede, resulta claro que el proyecto sub júdice regula una sola materia: lo concerniente al reajuste de las pensiones de invalidez, jubilación y de retiro por vejez del sector público, oficial y semioficial, salvo el artículo 6º, que se refiere al auxilio funerario de los mismos pensionados.

Todo lo que se trata de reglamentar pertenece al régimen de las prestaciones sociales, siendo oportuno aclarar que dentro de él se comprenden tanto las que se causan durante el servicio como las que se hacen efectivas después de producida la desvinculación. Dicho régimen aparece determinado en el artículo 14 del Decreto 3135 de 26 de diciembre de 1968, expedido cuando ya se había sancionado la reforma constitucional de ese año (12 de diciembre), "por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".

El aludido artículo 14 establece que "la entidad de previsión a la cual se halla afiliado el empleado o el trabajador efectuará reconocimiento y pago de las siguientes prestaciones:

"1º A los empleados públicos y trabajadores oficiales:

- g) Pensión de invalidez.
- h) Pensión vitalicia de jubilación o vejez.
- i) Pensión de retiro por vejez".

Estas pensiones fueron reajustadas posteriormente por el Decreto extraordinario 435 de 1971, y el artículo 11 del mismo determinó el valor de "los gastos de sepelio de los pensionados".

De consiguiente, el proyecto de ley objetado por el Gobierno reforma una parte del régimen de las prestaciones sociales de los trabajadores del sector público y quebranta, por tanto, el artículo 79 de la Carta, que exceptuó de la iniciativa parlamentaria las leyes que fijaran o modificaran el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales.

Es, pues, inconstitucional, y así habrá de declararlo la corporación.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 214, en armonía con el 90, de la Carta Política,

#### RESUELVE:

Es inexecutable el proyecto de Ley número 23 de 1971, "por la cual se aclaran y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial".

Publíquese, cópiense, comuníquese al Presidente de la República, a los Ministros de Gobierno y Trabajo y Seguridad Social y a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes; insértese en la "Gaceta Judicial" y devuélvase el expediente al Senado de la República.

**José Enrique Arboleda Valencia, Gonzalo Vargas Rubiano, Conjuez, Juan Manuel Gutiérrez Lacouture, Conjuez, Bernardo Gaifán Mahecha, Conjuez, con salvamento de voto, Guillermo Ospina Fernández, Conjuez, Aurelio Camacho Rueda, Pablo Cárdenas Pérez, Conjuez, Jorge Guerrero, Conjuez, Carlos Restrepo Piedrahíta, Conjuez, José María Esquerro Samper, Miguel Ángel García B., Jorge Gaviria Salazar, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Luis Eduardo Mesa Velásquez, Jorge Valencia Arango, Conjuez, con salvamento de voto, Alfonso Peláez Ocampo, Guillermo Camacho Henríquez, Conjuez, Oscar Alzate López, Conjuez, Gerardo Cabrera Moreno, Conjuez, Ildelfonso Méndez, Conjuez, con salvamento de voto en la parte motiva, José María Velasco Guerrero, Heriberto Caycedo Méndez, Secretario General.**

**Salvamento de voto del Conjuez doctor Jorge Valencia Arango**

Con todo respeto me aparto de la decisión mayoritaria de la Corte, por considerar que el proyecto de ley objetado es totalmente constitucional, por las razones que a continuación sintetizo:

I.—Reza el artículo 79 de la Constitución Nacional:

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las

que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno".

"Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso".

"Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el artículo 80".

"Las leyes a que se refieren los incisos 2º y 3º, del artículo 182 se tramitarán conforme a las reglas del artículo 80".

Esta norma, en relación con la iniciativa en la formación de las leyes, consagra una regla general: Que la iniciativa corresponde indistintamente a parlamentarios y a Ministros del Despacho.

Y consagra, además, una excepción: que las leyes referidas en su segundo inciso, no pueden ser expedidas sino a iniciativa del Gobierno.

Atendiendo a elementales principios de hermenéutica jurídica, no podemos desatender su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu, dada la claridad de los términos utilizados por el constituyente.

Tampoco, ni intentando una interpretación global del estatuto constitucional, ni ensayando una interpretación "finalista" o teleológica de la reforma constitucional de 1968, podemos llegar a trastocar los mandatos imperiosos de la aludida norma en forma que lo que la Constitución manda como regla general se vuelva la excepción, ni la que consagró el constituyente como norma excepcional se convierta en regla general y mucho menos aún de carácter absoluto.

Para desentrañar el verdadero sentido de esta previsión constitucional, precisa recordar que la norma exceptiva debe ser aplicada mediante una estrictísima interpretación.

Aplicando tales principios elementales, conviene analizar el contenido del artículo 79, en concordancia con el artículo 76 del estatuto Constitucional para determinar si el proyecto de ley objetado cabe dentro de las excepciones consagradas y corresponde su iniciativa, por lo mismo, al Gobierno.

La decisión mayoritaria sienta como tesis la de que dicho proyecto está comprendido dentro del ordinal 9º del artículo 76, citado.

Tal ordinal dice: "Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

La simple lectura de su texto indica claramente que se expide allí un mandato al legislador para determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales.

Se trata de tres aspectos de un mismo objeto, de una misma entidad u organización: la administración nacional. Estos tres aspectos son: su estructura, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías y el régimen de sus prestaciones sociales.

El constituyente toma la Administración Nacional en un sentido restringido, es decir, sólo en lo que atañe a la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y a tales organismos refiere la escala de salarios y el régimen de prestaciones sociales.

Si bien se trata de tres materias distintas e independientes que permiten ser separadamente objeto de leyes independientes, pues la estructura puede ser determinada en una, la escala de salarios en otra y el régimen de prestaciones sociales en una última, lo cierto es que ellas han de referirse siempre a la administración nacional tal y como la describió el constituyente como conformada por Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y nunca a otros entes u organismos que aunque haciendo parte de la Administración Nacional, en sentido lato, quedaron por fuera de la previsión constitucional en este ordinal que se estudia.

Y pese a la categórica afirmación de la mayoría de que separadas por punto aparte mantienen las tres previsiones su individualidad propia, bastaría leer la comentada disposición en sus tres aspectos regulados, haciendo abstracción al examinar los dos últimos, del sujeto de quien se predica la estructura, la escala de salarios y el régimen de prestaciones sociales, para que no se entendiera a qué clase de empleos se refieren los salarios ni a qué clase de empleados se dirigen las prestaciones sociales.

Por lo demás, así lo entendió la Corte, en forma clara y sintética, al analizar la exequibilidad del proyecto de ley sobre remuneraciones de los miembros del Congreso.

Para entender el verdadero alcance de la decisión que se transcribe, conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución (primer inciso), la regulación de los sueldos y gastos de representación de los Miembros del Congreso se hace por medio de leyes cuya iniciativa no fue expresamente fijada por el Constituyente, mientras que conforme al tercer inciso de la misma norma, el régimen de seguridad social de los congresistas se determina por ley "a iniciativa de éstos".

La Corte llegó a la conclusión de que era exequible la ley sobre remuneración de los parlamentarios expedida a iniciativa de éstos, por las siguientes consideraciones:

"Segunda. 1. Se relaciona con la iniciativa del gasto público. De conformidad con el artículo 76 de la Carta corresponde al Congreso, por modo general, hacer las leyes, las cuales pueden tener origen en la iniciativa de sus miembros o de los Ministros del Despacho (artículo 79). Con anterioridad a la enmienda de 1968, existían tres excepciones al principio: la ley de presupuesto que debía ser presentada por el Gobierno; las leyes sobre contribuciones y las orgáni-

cas del Ministerio Público que debían tener origen necesariamente en la Cámara. Con posterioridad a tal enmienda, el artículo 79, 2º inciso, en concordancia con el 76, ordinal 4º que con otros como el 80 redistribuyó funciones entre el Gobierno y el Congreso, consagró una serie de excepciones en relación con la iniciativa del gasto público, cuyo significado y alcance ha sido ya estudiado y fijado por la Corte en diferentes oportunidades. ¿La ley que decreta asignaciones y prestaciones sociales para los miembros del Congreso caben dentro del citado régimen? Veámoslo".

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

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

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

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

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

(Sentencia de 29 de octubre de 1971. Sala Plena. Inexequibilidad del Proyecto de Ley señalado con el número 36 de 1971).

Como puede verse, la Corte entendió la previsión del artículo 76, ordinal 9º, como referida exclusivamente a la Administración Nacional, en sentido restringido y, expresamente dice, que no puede aplicarse a otra rama del poder público, como es la legislativa.

Y aun cuando, entonces hubo varios salvamentos de voto, ellos no se debieron a discrepancias sobre el sentido del ordinal 9º, artículo 76, comentado, sino que, por el contrario, dejaron constancia de su concordancia, en este aspecto, con la decisión mayoritaria.

En efecto, expusieron: "3. Como las leyes que regulan las dietas de los miembros del Congreso Nacional, no están comprendidas en ninguno de los casos exceptuados, se debe aplicar la regla general, y en consecuencia, en sentir nuestro, los miembros del Congreso tienen esa iniciativa y a su propuesta se puede expedir la ley correspondiente".

En cambio, la presente decisión, importa un cambio de jurisprudencia con razones que no se muestran suficientes. Con el nuevo criterio, la remuneración de los congresistas no puede ser señalada sino por ley expedida a iniciativa del Gobierno, ya que el Parlamento cabe dentro de la noción de Administración Nacional, en sentido lato, y mucho más, dentro de la de "sector público" que utiliza la potestad y, en fin, porque expresamente se dice que con excepción de lo previsto por el artículo 113 de la Constitución (sin que se vea cómo se extiende la libertad que consagra el inciso tercero a la ausencia de regulación del inciso primero), toda regulación de sueldos y prestaciones sociales de los empleados del "Sector Público", en su más amplio significado, está reservada a la iniciativa del Gobierno.

Y como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, forman parte de la Administración Nacional en sentido lato y, desde luego, con mayor razón, del "Sector Público", resultan, con la presente decisión, seriamente afectadas en su organización y operación, pues pierden la autonomía en los aspectos que más la necesitan y que mejor las caracterizan y, en fin, que justifican precisamente su apareamiento en el Derecho Público, como es la agilidad y habilidad para competir con nacionales y extranjeros en el mercado técnico y laboral.

Y aquí también resulta desvirtuada otra decisión de la Corte, sin que aparezcan expuestas las razones que justifican el cambio de criterio.

Dijo la Corte: "Primera. 1. El ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución comprende las siguientes atribuciones legislativas:

"a) La de determinar la estructura de la administración nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos";

"b) La de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración nacional";

"c) La de determinar el régimen de las prestaciones sociales correspondientes a las personas que desempeñen tales empleos".

"Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera".

"2. Por tanto, no cabe la confusión al respecto, es decir, que la sola atribución de determinar la estructura de la administración nacional, comporta las otras dos: la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales".

Segunda. "1. De igual modo, el ordinal 10 del artículo 76 comprende tres atribuciones legislativas, independientes, a saber:

"a) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales";

"b) Expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las empresas industriales o comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta";

"c) Dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar".

"2. Estatuto básico conforme a lo previsto en los ordinales 9 y 10 del artículo 76 constitucional, no puede ser otro que el que define la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencia, de la respectiva entidad".

Tercera. "1. El Constituyente al aceptar los ordinales 9 y 10 comentados, consideró y expresó que se trataba de atribuciones legislativas separadas, o como se ha dicho, independientes, y por consiguiente, tal modalidad debe producir los efectos jurídicos del caso".

"2. Con este criterio, se debe valorar el contenido de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por medio de la Ley 65 de 1967".

Cuarta. "1. El ejercicio de las atribuciones detalladas, normalmente corresponde al Congreso, órgano principal de la Rama Legislativa del Poder Público. Por excepción, y mediante el sistema de las facultades extraordinarias previstas en el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, el Presidente de la República adquiere, esa competencia legislativa, y los decretos que en su virtud expida, tienen la misma fuerza y producen los mismos efectos jurídicos de las leyes ordinarias".

"3. En estas condiciones, aparecen tales juntas o consejos directivos ejerciendo atribuciones, que como se ha visto, corresponden, privativamente, al Congreso como legislador extraordinario. Era éste, el que en desarrollo de las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 65 de 1967 debía expedir el estatuto en cuestión, por lo menos con las normas esenciales referentes a todas y a cada una de las materias incluidas en el artículo 38 del Decreto 3130. Como lo dispone el ordinal j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, que dice:

"... (Sentencia, Sala Plena, diciembre 13 de 1972 por la cual se declara inexecutable el artículo 38 del Decreto 3130 de 1968). (El subrayado es mío).

Y el salvamento de voto de los honorables Magistrados disidentes, expone. "4º Es atribución del Presidente (120-21), crear, suprimir y fusionar empleos en los Ministerios, Departamentos Administrativos y sector subalterno del Ministerio Público y señalarles funciones, emolumentos y dotaciones, con sujeción a las leyes a que se refiere el artículo 76-9 de la Carta. Según este precepto, corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales. Es una labor coordinada y entrelazada que, sin embargo, se circunscribe a las entidades mencionadas y no a otras. Revistió el Presidente de facultades extraordinarias para reorganizar la administración pública (no obstante que la ley es anterior a la Reforma Constitucional), procedió en consecuencia en lo referente al sector descentralizado y puede decirse que se arregló en un todo a lo que demandan los diferentes organismos que lo componen".

Debe observarse, por otra parte, que entre el ordinal 9º y el 10 del mismo artículo, hay una diferencia fundamental consistente en que mientras el primero señala los organismos que integran la estructura de la administración y facultades al Congreso para señalarles las escalas de remuneración y el régimen de prestaciones sociales, el segundo se refiere a entidades descentralizadas como las Corporaciones Autónomas Regionales, las Sociedades de Economía Mixta, y las Empresas Industriales o Comerciales del Estado, para efecto de expedir sus estatutos orgánicos, pero no para considerarlos incluidos dentro de la estructura de la Administración. No pueden pues confundirse las dos disposiciones ni en su alcance, ni en sus consecuencias".

Y en otra oportunidad dijo la Corte: "2. Las normas orgánicas de una entidad descentralizada, por su naturaleza, tienen un carácter de estables, si no en un sentido absoluto sí por lo menos relativo. Por tanto, no pueden comprender ellas lo referente a la creación de cargos, la fijación de funciones y escalas de remuneración, ni el señalamiento de primas, bonificaciones, viáticos, remuneración de horas extras, régimen de prestaciones sociales y persona o entidad que ha de sufragarlas, que son materia para cuya regulación se autoriza, por los preceptos acusados, a la Junta Directiva del Hospital Militar".

"4. En otros términos: las normas orgánicas de una entidad descentralizada pueden referirse a aquellos empleos, sin los cuales no puede funcionar, como el de gerente, o director, agentes de control, etc.; pero es claro que toda la planta de empleados, sus sueldos, sus primas sus viáticos sus prestaciones sociales están fuera de ese estatuto orgánico. De no ser así, cada vez que hubiera necesidad de crear o suprimir un cargo o de modificar sueldos o prestaciones sociales habría que reformar 'el estatuto orgánico' de la respectiva entidad, lo cual es inadmisibles". (Sentencia, Sala Plena, noviembre 14 de 1972 por la cual se declara inexecutable el Decreto número 2348 de 1971).

Pero hay además una razón aún más poderosa para concluir con que el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución Nacional sólo se refiere a la Administración Nacional en el sentido restringido que ha quedado expuesto y es la siguiente:

El Presidente de la República, como cualquier otro funcionario público, tiene su actividad reglada por la Constitución o por la ley, en términos tales que, en relación con los Decretos, no puede expedir sino los que la misma Carta Fundamental le permite, expresamente.

Por tanto, expedidas las "leyes cuadros", "normativas" u "orgánicas" a que se refiere el numeral 9º del artículo 76, los sueldos y las prestaciones sociales de cada empleo, en forma concreta, son señalados por el Gobierno mediante decreto especial que tiene la misma fuerza de una ley común.

Pues bien, el artículo 120, ordinal 21 de la Constitución, dice: "Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76. El Gobierno no podrá crear a

cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales".

Resulta, entonces, que el Presidente no puede ejercer la anterior facultad sino en relación con los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y empleados subalternos del Ministerio Público (el Ministerio Público depende directamente del Presidente de la República, artículo 142 C. N.), es decir, exactamente frente a los mismos organismos a que se refiere el artículo 76 en su ordinal 9º.

Entendida la Administración Nacional en sentido lato como lo hace la decisión mayoritaria y aceptada su conclusión de que "la ley cuadro" sobre escala de salarios y prestaciones sociales corresponde a la iniciativa del Gobierno, ¿quién determina, en concreto, los sueldos de la rama jurisdiccional y del personal subalterno del Congreso? No será el Gobierno porque ya se vio que la facultad del ordinal 21 del artículo 120 es restringida, limitada a sólo parte de la Administración Nacional. Luego, es necesario otra ley, ésta sí común y cuya iniciativa se rige por la regla general del artículo 79. Aun sobre esta base el proyecto resulta exequible.

Sobre este asunto, dijo la Corte: "De conformidad con el reparto de atribuciones consagrado en los artículos 76-9 y 120-21 de la Constitución, el legislador debe determinar la estructura de la administración y las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, en términos genéricos, salvo excepción, y al Gobierno compete señalar emolumentos, con sujeción a ese cuadro, también con fuerza legal. Debe existir concordancia entre las leyes sobre estructura de la administración pública y los decretos que fijan las asignaciones. La corrección de tales decretos dependerá en mucho de su ajuste con los artículos 76 y 120 de la Carta, por un lado; y por otra parte, de su coherencia con la ley cuadro que contempla el numeral 9º del mismo artículo 76". (Sentencia, Sala Plena, julio 28 de 1972 sobre inexecutable del Decreto 523 de 1971).

Pretende argüirse en contra de todo lo anterior, que no se justificaría que el constituyente hubiera hecho una nueva excepción en el artículo 113 de la Carta, al entregar a la exclusiva iniciativa parlamentaria la fijación de sus sueldos y gastos de representación, si ella no resultara absolutamente necesaria frente a la regla general sentada en el ordinal 9º del artículo 76, en concordancia con el 79, 1º inciso, de que la escala de remuneración de toda la Administración Nacional en sentido lato, o "sector público nacional" quedaba reservada a la iniciativa gubernamental.

Por el contrario, el tercer inciso del artículo 113, comentado, refuerza mi tesis. En efecto, la reforma de 1968 tuvo, entre otras finalidades, la de distribuir las competencias entre las ramas ejecutiva y legislativa del Poder Público y de ahí que, mientras entrega al Ejecutivo la iniciativa para organizar sus propios organismos, con escala de salarios y con su régimen de prestaciones sociales; en la forma limitada ya analizada, deja por su parte, a la iniciativa del Congreso su propia organización y el señalamiento del régimen de seguridad social de sus miembros, quedando, como es obvio, todo lo demás, lo no comprendido en tales dos excepciones, a la iniciativa compartida de Ministros y parlamentarios que es la regla general sentada en el inciso primero del citado artículo 79.

También arguye la ponencia, como razón justificativa del diferente tratamiento que prodiga a las leyes sobre sueldos de los Congresistas, la de que éstos no son empleados públicos, decidiendo en esta forma una difícil controversia en el Derecho Público, en forma contraria a lo que prevé el Título VIII, "De la Administración Pública", Capítulo III, "Períodos de duración de los empleados", artículos 270 y 271, en los cuales se les toma como "empleados públicos". (Código de Régimen Político y Municipal).

Para concluir que el proyecto de ley no se encuentra comprendido entre las restantes previsiones exceptivas del artículo 79, basta con leer la parte transcrita de la decisión de la Corte, sobre las remuneraciones de los congresistas, cuestión de idéntica naturaleza a la que hoy se decide.

Hasta aquí el proyecto resulta constitucional, cuando menos, en todo lo que no se refiera a Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos. Ya veremos que este reparo parcial, también desaparece.

II.—La decisión de la que me aparto, hace mucho hincapié en que las leyes que incidan en el gasto público están reservadas, en su iniciativa, al Gobierno, conclusión a la que llega mediante una "interpretación finalista".

La reforma constitucional de 1968 tuvo varias finalidades, entre ellas, las de reservar a la iniciativa del Gobierno la expedición de los planes y programas de desarrollo económico y social, la distribución de las competencias entre las ramas del poder público; la reserva al Gobierno de la iniciativa en las leyes que decidan sobre apropiaciones e inversiones públicas, etc. Pero, en realidad, los gastos cuya iniciativa se dejó al Gobierno, son los llamados gastos de inversión, con lo que se quiso poner fin al desorden financiero creado por la iniciativa parlamentaria y sus intereses locales, frente a los "auxilios" a entidades y personas y a las partidas para obras locales, generalmente sin estudios y programas previos.

De la lectura del artículo 79, aludido, sólo surgen dos gastos de funcionamiento cuya iniciativa se entregó al Gobierno: el ya analizado y comprendido en el ordinal 9º del artículo 76 y el relacionado con los servicios públicos, creados o traspasados a la Nación a que alude el segundo inciso del artículo 79 aunque en realidad, más que por tratarse de gastos, la razón de la excepción estriba en que son cuestiones técnicas y, las primeras, en que se trata de organismos dependientes de la rama ejecutiva.

La decisión mayoritaria parece concluir que toda ley que tenga incidencia en el gasto público, rompe el "equilibrio presupuestal" y está reservada a la iniciativa del Gobierno.

Sin embargo, no hay que confundir la ley que ordena un gasto con la ley de presupuesto. Una cosa es que el equilibrio entre ingresos y gastos que determine el presupuesto presentado por el Gobierno no pueda ser modificado por el Parlamento sin el visto bueno de aquél y otra cosa muy distinta, es que no pueda el parlamento dictar, por propia iniciativa, leyes que decreten gastos aunque su inclusión presupuestal no dependa del Congreso.

Si lo anterior no fuera así, sobrarían previsiones constitucionales como las consagradas en los artículos 210, "en la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no haya sido propuesta... o a un gasto decretado conforme ley anterior", el 211, "El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo"; "... Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminare o disminuyere alguna de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía podrán aplicarse a otros gastos e inversiones autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 210 de la Constitución", pues, conforme al artículo 207 del mismo estatuto, no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso.

Una conclusión distinta a la expuesta, no resulta viable dialéctica y jurídicamente sino sobre esta base absurda: que el Gobierno, no obstante las finalidades que dijo perseguir con la reforma constitucional de 1968, partió de la base de que él también tomará la iniciativa para la expedición de leyes que decreten gastos públicos, que luego no incluirá en el presupuesto, con lo que se perdería irremediablemente la justificación política, filosófica y jurídica de la comentada reforma constitucional y, por lo mismo, esta interpretación tiene que ser rechazada, moral e intelectualmente, tan pronto como aflore.

Mas, si lo anterior resulta poco, vale la pena observar que de hacer carrera la decisión mayoritaria, el Congreso no podría, por iniciativa propia, ejercer casi ninguna de las atribuciones que conforme al artículo 76 cumple a través de la expedición de las leyes.

Efectivamente, no podría expedir Códigos, pues cualquiera de ellos incide seriamente en el gasto público. Piénsese en una reforma del Código Civil en el sentido de exigir escritura pública y registro para cualquier acto traslativo de dominio de bienes muebles; ello implicaría la quintuplicación de las Notarías y las Oficinas de Registro. Modifíquese el Código de Procedimiento Civil y hágase casable toda sentencia judicial y habría que quintuplicar el número de Magistrados de la Corte. Impóngase, mediante la reforma del Código Sustantivo del Trabajo, la obligación patronal de pagar las prestaciones sociales, siempre, ante un Inspector de Trabajo y habría que centuplicar el número de tales funcionarios.

Tampoco podría el Congreso, por iniciativa propia, cumplir con una de las metas del Derecho del Trabajo, cual es la de unificar el régimen de seguridad social de todos los trabajadores colombianos, sean trabajadores particulares, oficiales o empleados públicos, mediante la reforma del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de dedicar la primera parte a los trabajadores particulares y la segunda a los trabajadores públicos.

No podría rendir homenaje, por iniciativa propia, a un colombiano ilustre y ordenar la erección de un monumento, porque ello incide en el gasto público.

Y lo que es peor, no podría el Congreso crear y organizar los servicios técnicos y administrativos que necesite para el buen desempeño de sus funciones (ordinal 23, artículo 76) porque ello incide necesariamente en el gasto público, con lo que se derogaría el principio de la separación de las ramas del poder público consagrado en el artículo 55 de la Constitución.

En fin, con tal premisa, la conclusión resulta obvia: la regla general sentada en el inciso primero del artículo 79, desaparece completamente o se reduce a una excepción restringidísima, mientras que la excepción prevista en el inciso segundo de tal artículo, se convertiría en la regla general, casi absoluta.

La sola exposición de las consecuencias anotadas, releva de mayores comentarios.

III.—Ya vimos con citas de sentencias de la misma corporación, que los ordenamientos de los ordinales 9º y 10, del artículo 76, son independientes y autónomos, por expresa voluntad del constituyente y que tal diferenciación tiene que producir todas sus consecuencias.

Pues bien, el ordinal 10 entrega al Congreso entre otras varias atribuciones, las de desarrollar los aspectos contemplados en el artículo 62 de la Carta, que dice: "... las condiciones de ascenso y jubilación, y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público".

Aunque la ley nunca ha hecho distinción entre "prestación social" y "pensión" o "jubilación", lo cierto es que la Constitución ha dado un tratamiento diferente y separado a estas últimas, quizás por la razón histórica de que ellas aparecieron en el régimen constitucional colombiano, mucho antes que la misma República, en las propias batallas emancipadoras en las que el Libertador las decretaba en favor de sus héroes o de los deudos de éstos y a cargo de una república que hasta entonces sólo existía en la mente del guerrero. Y mucho antes, como es obvio, de que se hablara de derecho de trabajo o de prestaciones sociales.

La consagración de la "pensión" o de la "jubilación" en la forma expresada en el artículo 62, ha sido tradicional en todas las constituciones colombianas y resulta, por lo menos poco convincente, decir que el artículo 79 no las incluyó entre las excepciones a la iniciativa parlamentaria, por puro olvido.

Esta norma tiene que cumplir todo su cometido y tal atribución, contenida en el ordinal 10, es de libre iniciativa de Parlamentarios y Ministros.

El constituyente la vincula a la organización de la carrera judicial, militar o administrativa, como algo distinto y separado de cualquier otra prestación social, sin que pueda decirse que está involucrada en el régimen excepcional del artículo 79.

Nótese, para abundar, que el ordinal 9º del artículo 76, en el proyecto original, terminaba: "y otros reconocimientos a cargo del Estado", que sí cobijaba inequívocamente las pensiones. Como hay que partir de la base de que su supresión fue deliberada, impónese la conclusión de que deliberadamente se quiso trasladar ese problema al ordinal 10.

Con esta interpretación, la totalidad del proyecto de ley objetado, resulta constitucional y aplicable a todos los empleados públicos y trabajadores de entidades oficiales o semioficiales, inclusive, a los de la Administración Nacional a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76.

IV—La ponencia no dice por qué es inconstitucional el artículo 14 del proyecto que dice: "Esta ley regirá a partir de la fecha de su sanción, para el sector público, oficial o semioficial del orden nacional, departamental, municipal, del Distrito Especial de Bogotá y deroga expresamente el artículo 2º del Decreto 435 de 1971 y todas las disposiciones que sean contrarias a la presente ley".

En el mensaje presidencial sobre objeciones constitucionales, se expresa duda sobre la posibilidad de que una ley nacional imponga esta clase de obligaciones a los Departamentos y Municipios y era conveniente que se hubiera adoptado una conclusión cualquiera al respecto.

La tradición legislativa colombiana, desde la Ley 6ª de 1945, es la de que las leyes sociales son aplicables a los Departamentos y Municipios, unas veces en idéntica forma a como lo sean a los trabajadores nacionales y, otras, de acuerdo con la situación presupuestal de dichas entidades territoriales, expresamente reguladas en la misma ley.

Y ello tiene su fundamento en que por el artículo 17 de la Constitución se deja a cargo del Estado, como personificación jurídica de la Nación y no de una o varias entidades territoriales, la "especial protección al trabajo", lo que no se lograría si los Departamentos y Municipios pudieran violar, por ejemplo, la ley de salarios mínimos o las leyes sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales, creando colombianos de mejor y de peor familia.

Con tal criterio limitativo deben entenderse las facultades constitucionales dadas a Asambleas y Concejos por los artículos 187 y 197 de la Carta, en los cuales, como se observa de su simple lectura, nada se dijo en relación con prestaciones sociales, quizás para hacer resaltar el imperio de la ley nacional sobre tales aspectos.

Por las razones sintéticamente expuestas, considero que el proyecto de Ley número 23 de 1971 "por la cual se aclara y modifica los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial o semioficial", es totalmente constitucional.

Bogotá, febrero de 1973.

El Conjuez,

Jorge Valencia Arango

Salvamento de voto del Conjuez  
doctor Bernardo Gaitán Mahecha.

Me aparto de la opinión de la mayoría, para sostener la constitucionalidad del proyecto de Ley número 23 de 1971 "por la cual se aclara y modifica los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971; la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial", con fundamento en las siguientes razones:

Primera. La mayoría de la Sala considera que el proyecto es inconstitucional por violar el artículo 79 de la Carta en cuanto esta norma exceptúa de la iniciativa parlamentaria las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76 de la misma, y porque este ordinal alude a la fijación del régimen de prestaciones sociales de empleos relacionados con estructura administrativa, y la ley o proyecto de ley objetado versa sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial, siendo ellas prestaciones sociales.

Para encuadrar el proyecto objetado dentro del ordinal 9º del artículo 76 de la Carta, en la sentencia se afirma con fundamento en otra de la Corte de fecha 30 de noviembre de 1972, que en el citado ordinal se han establecido tres funciones distintas, de modo que ninguna de ellas implica al ejercerla las otras dos. De esta manera, la Sala estima que como una de esas tres funciones distintas es la de fijar el régimen de las prestaciones sociales de los empleos públicos, el proyecto objetado en cuanto la ejerce requería iniciativa del Gobierno al tenor del artículo 79 de la Constitución.

Respetuosamente me aparto de ese criterio. Para el suscrito el texto del ordinal 9º del artículo 76 es unitario en cuanto a la función, sin que pueda divorciarse en secciones. Las leyes a que él se refiere deben en todos los casos contener los tres aspectos: creación de organismos administrativos, fijación remuneraciones y prestaciones sociales para sus empleos. Concebido así integralmente las leyes relativas a la creación de empleos que conllevan remuneración y prestaciones, así son de iniciativa del Gobierno. Pero una ley que se limita a hacer un aumento en las pensiones de los cargos existentes, cuando haya lugar a ello, y en las ya causadas por razón del cargo ejercido, no incide en la naturaleza de las leyes normativas u orgánicas a que alude el ordinal 9º del artículo 76.

Y que se trata de una norma de contenido integral puede verse en el contexto del artículo 120 ordinal 21, en donde para cumplir la ley orgánica el Ejecutivo tiene que someterse al contenido integral de ella: creación, fijación de funciones, remuneraciones y dotaciones.

El ordinal 9º del artículo 76, formó parte del primer proyecto de Acto Legislativo, reformativo de la Constitución presentado por el Gobierno en 1966; concretamente era el ordinal 9º del artículo 7º del proyecto, y tal como fue presentado fue aprobado.

Explicando la razón de ser de esa norma el señor Ministro de Gobierno de entonces, doctor Misael Pastrana Borrero, decía: "Las modificaciones introducidas a las facultades 9ª, 10 y 22 establecen, conforme a lo explicado atrás, que el Congreso debe limitarse a dictar leyes-cuadros en materias administrativas (9ª y 10) fiscales y económicas (22), dentro de las cuales pueda el Ejecutivo tomar las medidas necesarias para organizar en detalle la estructura de la Administración Nacional (Ministerios, Departamentos Administrati-

vos y Establecimientos Públicos), de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales o comerciales del Estado, y regular lo referente al crédito público, la deuda nacional, el cambio internacional, el comercio exterior, los aranceles y el régimen de aduanas. Esta disposición, que hace juego con lo previsto en los numerales 21 y 22 del artículo 120, establece un equilibrio que la teoría y la práctica aconsejan entre las facultades del Legislador y del Gobierno". (Historia de la Reforma Constitucional de 1968 — Imprenta Nacional 1969— páginas 45 y 46). En el mismo sentido se expresó el ponente para primer debate, según consta en la misma obra a las páginas 84 y 85. Tales estudios no fueron objetados por el Constituyente, sino por el contrario acogidos, al aprobarse la reforma.

El texto, pues, del ordinal 9º del artículo 76 se refiere a leyes cuadros que no implican quebrantamiento o dislocación de funciones, sino unidad e integridad de normas. El fraccionamiento que hace la Sala, no tiene pues fundamento en la propia Constitución y así lo expreso, con todo respeto.

Segunda. Como tuve la oportunidad de expresarlo, no toda ley que incida en el gasto público requiere iniciativa del Gobierno. La reforma constitucional de 1968, logró notables avances en esta materia hacia la abolición de la iniciativa de todo gasto por parte del Congreso. Pero quedan multitud de ocasiones en que el gasto lo puede ordenar el Congreso sin iniciativa del Gobierno, y por ello el régimen de excepciones; porque la regla general es la de que la iniciativa de las leyes la tiene el Congreso. Larga sería la enumeración de los diversos casos en los cuales, no obstante incidirse en el gasto público, el Congreso tiene iniciativa. Justamente este caso, el del proyecto objetado, cabe dentro de la regla general y no de las excepciones, porque se trata de aumentar pensiones a personas ya jubiladas por el Estado, de crear un régimen general de seguridad social, y no simplemente determinar un cuadro orgánico de la administración en su estructura, que conlleva como es obvio, empleos, remuneraciones y prestaciones sociales.

Tercera. La sentencia hace para llegar a la conclusión de inconstitucionalidad un planteamiento meramente exegético, en orden a forzar la interpretación de las tres funciones que se sacan del ordinal 9º del artículo 76. Respetuosamente me aparto de este sistema de interpretación, porque si bien es cierto que cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu, en el caso debatido no hay diferencia entre el texto presentado por el Gobierno para reformar la constitución y el texto aprobado en el ordinal 9º del artículo 76; de donde resulta que coincidiendo lo presentado, con lo aprobado, vale la razón que explica la norma en su formación y no la interpretación exegética.

Claro que la Sala extiende además sus reflexiones sobre el espíritu de la planeación y el equilibrio presupuestal que caracteriza la reforma de 1968. Pero esas reflexiones a mi juicio, no alcanzan a dejar en claro que haya concluido por virtud de la reforma de ese año, la función primordial del Congreso cual es la de hacer las leyes.

Cuarta. No participo por último, en caso de que fuera cierta la tesis de la inconstitucionalidad en cuanto incide en los empleos públicos, en cuanto se alcanza a quienes ya gozan de la prestación social; no por las razones aducidas por el Senado al rechazar las objeciones al decir que el pensionado no es empleado público, cuestión que no es válida como razón, sino porque su situación jurídica no encuadra en la ley cuadro o normativa del ordinal 9º del artículo 76 de la Carta.

Dejo en esta forma salvado mi voto.

Bernardo Gaitán Mahecha.

Bogotá, febrero 6 de 1973.

Salvamento de voto del Conjuez, doctor Ildelfonso Méndez.

No comparto el criterio de la mayoría de la Sala en cuanto fundamenta la inconstitucionalidad del proyecto de ley objetado por el Gobierno en el artículo 79 de la Constitución Nacional en relación con el ordinal 9º del artículo 76 de la misma.

La sentencia de la Sala Plena, de 13 de diciembre de 1972, —con ponencia del doctor Eustorgio Sarria—, que cita en su apoyo, en mi concepto, no da asidero a aquella conclusión; ella dice en su parte pertinente:

"1. El ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución comprende las siguientes atribuciones legislativas:

"a) La de determinar la estructura de la Administración Nacional, mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos;

"b) La de fijar las escalas de remuneración, correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Nacional;

"c) La de determinar el régimen de las prestaciones sociales correspondientes a las personas que desempeñen tales empleos.

"Se trata de tres atribuciones independientes; no subordinadas las dos últimas a la primera.

"2. Por tanto, no cabe la confusión al respecto, es decir, que la sola atribución de determinar la estructura de la Administración Nacional, no comporta las otras dos; la de fijar las escalas de remuneración y la de adoptar el régimen de las prestaciones sociales."

El fallo transcrito se refiere a empleos de la Administración Nacional y a las personas que desempeñen tales empleos, en tanto que esta sentencia hace la declaración jurisdiccional de que los ordenamientos de las partes segunda y tercera del ordinal 9º del artículo 76 de la Carta comprenden regulaciones no solo para los empleos de la Administración Nacional —de la Rama Ejecutiva— sino para los de las otras Ramas del Poder Público.

Dejo así, con el debido respeto, sintentizado mi disentimiento.

Ildelfonso Méndez.

## ACTAS DE COMISION

### COMISION TERCERA

#### ACTA NUMERO 1

##### Sesiones Extraordinarias.

En Bogotá, D. E., siendo las 12 y 25 p. m. del día miércoles 31 de enero de 1973, se reunieron en el Salón de sesiones Uribe Uribe del Capitolio Nacional los miembros de la Comisión Tercera Constitucional, previa convocatoria.

Se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Representantes: Casas Molina Héctor, Donneys Juan Julián, Duque Valencia Luis Javier, Giraldo H. Luis Guillermo, Gómez Arenas Pedro, Mestre Sarmiento Eduardo, Moggollón José Vicente, Pardo García Carlos, Pérez Dávila Rafael, Ramírez Martínez Evelio, Tello Rodríguez Hernando, Tole Lis Juan, Tovar Concha Diego, Velásquez Martínez Alberto y Zapata Izasa Gilberto.

Se presentaron en el curso de la sesión: Botero Ochoa José Fernando y Gallardo Flórez Adalberto.

Dejaron de asistir: Aljure Ramírez David, Andrade Terán Ramiro, Arboleda Arboleda José Ignacio, Cabeza Quiñones Carlos, Caviades Arteaga Aurelio, Duarte Contreras Pedro, Marín Bernal Rodrigo, Lorduy Lorduy Luis, Montejo Consuelo de, Pardo Quintana Fernando, Pérez Reyes Miguel, Ramírez Gutiérrez Humberto y Sánchez Antonio J.

Con quórum para deliberar, la Presidencia abre la sesión.

Lectura y consideración del Orden del Día. Fue aprobado.

1º Calificación y reparto de proyectos para primer debate:

Número 113-C. "por la cual se crea una tasa para procurar el cumplimiento del mandato constitucional de dar educación primaria a todos los niños colombianos en edad escolar", al honorable Representante José Vicente Moggollón Vélez, con 15 días de término.

Número 74-C "por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre Bonos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Ganadero, Asistencia Técnica, autorizaciones a la Banca comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias, al honorable Representante Diego Tovar Concha, con 10 días de término.

El honorable Representante Evelio Ramírez pide la palabra para proponer:

Proposición: Cítese a los señores Ministros de Desarrollo y Hacienda para que en la sesión del próximo miércoles 7 de febrero, informen a la Comisión sobre las estrategias contempladas en el Plan de Desarrollo presentado a consideración del Parlamento, y la forma como los proyectos de ley, que actualmente se discuten, y el reciente decreto del Ejecutivo sobre Fondo Nacional del Ahorro, inciden en la concepción del citado Plan. (Fdo.), Evelio Ramírez Martínez, Luis Guillermo Giraldo Hurtado y Alberto Velásquez Martínez.

En consideración la proposición, fue aprobada.

En uso de la palabra el honorable Representante Diego Tovar Concha, expresa: deseo que el debate del proyecto de ley sobre capitalización del sector agropecuario, cuya ponencia me ha confiado el señor Presidente, se adelante con la presencia de los señores Ministros de Agricultura y de Hacienda. Me place informarle a la Comisión que la ponencia está muy adelantada y espero no agotar el plazo de los diez días para presentarla. La presencia de los señores Ministros es muy interesante, por cuanto se hacen necesarias unas declaraciones oficiales del Gobierno Nacional para aclarar algunos puntos concretos del articulado. En consecuencia me permito proponer:

Proposición: "Cítese a los señores Ministros de Agricultura y Hacienda para que concurren a la sesión de mañana jueves 1º de febrero para comenzar el estudio y planteamiento sobre el proyecto de ley número 74-C 'por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre Bonos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Ganadero, Asistencia Técnica, autorizaciones a la Banca comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias'".

Interpela el honorable Representante Eduardo Mestre para solicitar a la Presidencia se fije un horario y un plan de trabajo ya que la Comisión tiene la mayoría de los proyectos presentados por el Gobierno para su consideración. Creo que sería conveniente iniciar la discusión del proyecto sobre el Fondo Agropecuario, al rededor de la ponencia rendida por el Representante Tovar a finales de las sesiones ordinarias pasadas. Durante la discusión de la ponencia y el articulado, el Representante Tovar puede disponer de un tiempo suficiente para las ampliaciones a que den lugar las diferentes inquietudes que tengan a bien transmitirle.

Continúa el Representante Tovar Concha: realmente cambia el planteamiento de las recomendaciones que reglamentariamente tengo que hacerle a la Comisión: Por ejemplo, se presenta un problema de hecho, porque si ciertas ideas expuestas por el sector bancario particular implican modificaciones al texto aprobado por el Senado, o si jurídicamente una simple declaración oficial, dada la ambigüedad del texto, es suficiente para darle una órbita determinada a una de las recomendaciones que yo tengo la obligación de plantear. Lo mismo sucede con los profesionales, porque ahí sí surge un problema gravísimo.

De acuerdo con la interpretación que se dé a tres párrafos del proyecto de ley, se sucede este capítulo de inmensa trascendencia en la vida de la ley, si se está creando una figura determinada en torno a responsabilidad contractual y responsabilidad extracontractual, es decir, por ejemplo, dada la asistencia técnica y un fracaso de un plan determinado de asistencia técnica, el usuario de un crédito tiene una reclamación por indemnización de daños y perjuicios contra la entidad que le dio el crédito.

El problema es de tal naturaleza que me obligó a hacer un repaso, porque no es cuestión de poca monta. Yo hubiera podido quedarme callado, pero no me parece honesto con la Comisión, hay ciertos tropiezos que pongo de presente, vale una millonada en el futuro y pueden causar traumatismo en el sector agropecuario, lo mismo que en los mecanismos para otorgar el crédito, motivo que me obligó a reconsiderar el asunto y establecer una serie de cosas para que la Comisión pueda resolver. Yo, dentro del clima de interés, y de acuerdo con el Reglamento, propongo se me permita antes de leer la ponencia, disponiendo de determinados elementos, adelantar un poco la explicación, así no hayamos leído completamente el informe.

En esta forma ganaríamos unas dos sesiones en un debate preliminar que nos permitiría adelantar una serie de detalles, salvo que la Comisión en su soberanía disponga otra cosa. Entonces, si esta idea es aceptada, con la venia del señor Presidente, me atrevería a pedirle a la Comisión se convoque para el día de mañana y se me permita en un orden riguroso verificar los comentarios fundamentales del proyecto.

El honorable Representante Mestre manifiesta: no solamente comparto la idea del Representante Tovar, sino que precisamente mi intervención trataba era de eso. Encuentro muy plausible que el Representante Tovar haya abundado en nuevas razones y en nuevos argumentos para traer a la consideración de la Comisión el proyecto sobre el Fondo Nacional Agropecuario que envuelve cuestiones de mucha monta. A mí me preocupa fundamentalmente lo siguiente: en primer término 40 días de sesiones, son cinco semanas, en las cuales solamente se va a sesionar tres días de cada una, serían quince sesiones para estudiar tres proyectos de mucha importancia. El que se refiere a la tasa educativa y el del Banco de la República van a suscribir una gran discusión. Parto del principio de que alrededor del proyecto cuya ponencia está encomendada al doctor Diego Tovar, existe más o menos un censo general respecto de su conveniencia. El tiempo de estas sesiones es muy corto para lograr evacuar esas iniciativas, sobre todo si se tiene en cuenta que la del Banco de la República debe ir al Senado para su aprobación, con el objeto de que sea ley de la República antes del 19 de julio del presente año, fecha en que expira el contrato de emisión del Banco.

Entonces, señor Presidente, me permito, en primer lugar, dejar constancia de que el proyecto sobre Banco de la República, el Gobierno todavía no lo tiene. Está con el objeto de que quede claro ante la opinión de que si esta Comisión no aboca el estudio de esta iniciativa, quizás la más urgente, es porque el Gobierno no la ha presentado.

Interpela el honorable Representante Tovar Concha para informar: de acuerdo con planteamientos que el señor Ministro de Gobierno tuvo la bondad de cambiar conmigo en torno al orden de prelación de que habla el Representante Mestre, y en esas conversaciones quedó rigidamente establecido el orden del debate: primero, en su orden, el del Banco Emisor. Yo le sugerí al señor Ministro, para plantearlo a la Comisión, que se siguiera esta orden: Banco Emisor, Fondo Nacional Agropecuario y el de la tasa educativa. Me siento un poco defraudado, porque si ese orden no se hubiese convenido con el señor Ministro, hubiera hecho un esfuerzo para abreviar mi propio término. Igualmente se convino con el señor Ministro que se entraría al proyecto del Fondo Nacional Agropecuario, pero con unos 8 días de diferencia, por razón de la naturaleza del debate y para que un proyecto no se intrincara en la discusión del otro, y en tercer lugar el de la tasa educativa.

En ese orden se convino la programación de los proyectos. Pero nos encontramos con que se convocó al Congreso para discutir algo tan fundamental, como el proyecto del Banco Emisor, y no hay proyecto. Esa es mi explicación a fin de que la Comisión conozca con base en qué se planearon los 8 días de que habla el término que me concede el señor Presidente de la Comisión y la razón para ponerle un orden al debate.

Continúa el Representante Mestre: señor Presidente: quisiera que acordáramos un plan de trabajo. Que en lo posible las citaciones de los Ministros se cifran a ese plan con el objeto de no desviar la atención de la Comisión hacia problemas distintos. Rogar a los ponentes la más puntual presentación de sus ponencias y además solicitar por conducto de la Presidencia de la Comisión al Gobierno, que en atención a las palabras del señor Presidente de la República al instalar el Congreso, sea también presentado en este período de sesiones el proyecto presentado en sesiones ordinarias por el señor Ministro de Minas y Petróleos, "por el cual se dan unas autorizaciones al Gobierno para introducir modificaciones a la legislación minera" y que es de mucho beneficio para casi todas las regiones del país. Este proyecto fue materia de amplio debate en esta Comisión y sobre el cual logramos un acuerdo muy satisfactorio entre todos los miembros de esta Comisión al aprobarlo en primer debate.

En interpelación el honorable Representante Pedro Gómez Arenas, expresa: señor Presidente, me permito solicitar que las palabras del Representante Mestre queden como constancia, y además, que el señor Presidente envíe un comunicado a la prensa para que la opinión esté al tanto, en concreto, sobre la presentación del paquete de proyectos al Congreso y para que más tarde no culpen a la Comisión Tercera de negligencia, sino que el Gobierno es el responsable de esa situación.

En uso de la palabra el honorable Representante Rafael Pérez Dávila, dice: estoy de acuerdo con la propuesta del Representante Gómez Arenas, pero entiendo que está en discusión una proposición del Representante Mestre, en el sentido de que la Comisión sesione los viernes, para la cual anuncio mi voto afirmativo. Como los proyectos apenas se han comenzado a repartir, quise decir que el único proyecto que podríamos empezar a debatir, como lo ha sugerido el Representante Tovar, es el del Fondo de Capitalización Agropecuario. Entiendo que el Representante Tovar va a explicar inquietudes muy importantes sobre puntos concretos del articulado, su sentido general y no hay ninguna discusión para que lo aprueben todos los grupos.

Presidencia: Están en consideración una proposición presentada por el Representante Tovar Concha, invitando al

Ministro de Hacienda a las sesiones en las cuales se discutía el proyecto agropecuario. Me permito hacer algunas consideraciones sobre las ideas que se han expresado: me complace constatar en los miembros de la Comisión el buen ánimo y deseo de adelantar el trabajo que nos ha sido asignado, continuando el buen espíritu con que sesionó la Comisión durante el período ordinario de sesiones en que se laboró cuatro días a la semana y en los dos últimos meses sesiones diarias permanentes, con un breve receso al medio día. Sabemos que tenemos un término de 40 días y que durante el mes de febrero debemos concluir la discusión de los proyectos, para dar los días de marzo a la Plenaria para las deliberaciones en Cámara Plena. Haremos el intento de sesionar los 4 días a la semana y según se vaya desarrollando el estudio de las ponencias, veremos la conveniencia de las dos sesiones diarias para adelantar el estudio de los proyectos.

Interpela el honorable Representante José Fernando Botero: deseo aclarar que en cuanto al proyecto sobre el contrato de emisión con el Banco de la República, en realidad el Gobierno no tiene en la fecha un texto acordado porque no tiene un criterio definitivo para presentarlo. Yo le sugerí al señor Ministro de Hacienda que buscáramos una fórmula conciliatoria para que se acogieran algunas iniciativas propuestas por mí y acogidas por ustedes, y en ese trayecto estamos. He notado muy buena receptividad por parte del señor Gerente del Banco de la República, quien es partidario de que el proyecto se presente en la Cámara y no en el Senado y que en el proyecto del Gobierno se acoga gran parte de la iniciativa parlamentaria, expresado en el pliego de modificaciones aprobado por esta Comisión. Yo creo que de hoy a mañana logramos acordar un texto definitivo. Como esto también tiene una posición política, he consultado con el jefe de nuestro partido, doctor Carlos Lleras Restrepo. Tengo cita esta tarde con el señor Gerente del Banco de la República para ver de lograr un acercamiento y presentar de común acuerdo el proyecto definitivo sobre el Banco de la República.

Representante Eduardo Mestre: valdría la pena hablar con el señor Ministro de Hacienda, porque considero desobligante con la Comisión Tercera de la Cámara, que fuera presentado al Senado de la República, cuando uno de los miembros de esta Comisión realizó un estudio de mucha envergadura sobre el problema, y la misma Comisión dio su criterio al respecto en las sesiones a finales de la legislatura ordinaria pasada.

En uso de la palabra el honorable Representante Diego Tovar Concha manifiesta que en ese orden de ideas que bien puede la Presidencia de la Comisión Tercera aprovechar en su momento oportuno, para cursar una atenta invitación al Presidente de la Comisión Tercera del Senado y a sus miembros, a fin de que concurren a las deliberaciones en esta Comisión. Si ellos no tienen trabajo nos pueden hacer la merced insigne de concurrir aquí y oír a esta Cámara popular. Ellos tendrían ocasión de empararse del problema, de tal manera que cuando les llegue el proyecto sepan cómo resolverlo.

La Presidencia continúa la discusión de la proposición presentada por el Representante Tovar; cerrada fue aprobada.

Siendo las 2 p. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el jueves a las 10 y 30 a. m.

El Presidente, **Héctor Casas Molina.**  
El Vicepresidente, **Humberto Ramírez Gutiérrez.**  
La Secretaria, **Elisa Martín Cubillos.**

## COMISION TERCERA

### ACTA NUMERO 2

#### Sesiones Extraordinarias.

En Bogotá, D. E., siendo las 5 p. m. del día martes 6 de febrero de 1973, se reunieron en el Salón de Sesiones Uribe Uribe del Capitolio Nacional los miembros de la Comisión Tercera Constitucional previa convocatoria.

Se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Representantes: Caviedes Arteaga Aurelio, Casas Molina Héctor, Donneys Juan Julián, Duarte Contreras Pedro, Duque Valencia Luis Javier, Gallardo Flórez Adalberto, Mogollón José Vicente, Ramírez Gutiérrez Humberto, Tello Rodríguez Hernando, Pineda Sinforoso, Tovar Concha Diego y Zapata Isaza Gilberto.

Dejó de asistir con excusa el honorable Representante Lorduy Lorduy Luis.

Dejaron de asistir: Aljure Ramírez David, Andrade Térran Ramiro, Arboleda Arboleda José Ignacio, Botero Ochoa José Fernando, Cabeza Quiñones Carlos, Giraldo Hurtado Luis Guillermo, Gómez Arenas Pedro, Marín Bernal Rodrigo, Mestre Sarmiento Eduardo, Montejo Consuelo de, Pardo García Carlos, Pardo Quintana Fernando, Pérez Dávila Rafael, Pérez Reyes Miguel, Ramírez Martínez Evelio, Sánchez Antonio J. y Velásquez Martínez Alberto.

Con quórum para deliberar la Presidencia abre la sesión.

Lectura y consideración del Orden del Día. Fue aprobado.

1º Calificación y reparto del proyecto número 2-C "por el cual se señalan las bases para la prórroga de la duración del Banco de la República, el contrato de emisión entre el Gobierno y aquél y se adicionan las facultades de la Junta Monetaria", para ponencia de primer debate, al honorable Representante José Fernando Botero Ochoa, con 10 días de término.

En uso de la palabra el honorable Representante Diego Tovar Concha expresa que el proyecto de ley cuyo estudio se inicia hoy, es sin lugar a dudas uno de los más interesantes que se hayan sometido al legislador en esta época.

Tan interesante, como lo fuera en su época el proyecto que creó la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. Es una iniciativa oficial de inmenso interés, digno de encomio y de apoyo si se tiene en cuenta que nuestro país continúa siendo un país eminentemente agrario, un país cuya estructura económica no puede comprenderse sin el análisis y el estudio de todos los mecanismos vinculados con la producción de la tierra en sus diversas facetas y proporciones. Además, el proyecto acomete un primer paso fundamental en el concepto de la justicia distributiva.

La vida de Colombia, desde 1930 hasta la fecha, con excepción del proyecto creador de la Caja de Crédito Agrario, no vemos sino un esfuerzo pertinaz y permanente, unas veces lento, otras acelerado, buscando proteger el sector urbano de la economía colombiana en su doble faz de sector-comercio y sector industrial, como que no hay desarrollo, en el sentido técnico de la palabra, en economía típicamente agraria, pero injusto con la abrumadora mayoría de nuestros compatriotas que dependen de la actividad vinculada al campo. La mayoría de nuestros compatriotas, los campesinos, un sector dentro de la relatividad de un país en subdesarrollo y dotado de instrumentos eficaces para crecer, para tener una esperanza, los vemos colocados ante el porvenir con una negra perspectiva en que nada suscita la esperanza y, otros sectores, al menos colocados en el terreno psicológico de poder esperar algo mejor.

La ponencia que presentaré está dividida en cinco capítulos. El primero, denominado morfología de la cuestión agraria colombiana, se refiere a unos aspectos que para el lector desprevénido pudieran resultar un poco histórico, es decir, dotados de poca vitalidad y como más bien eruditos que de tipo científico. El capítulo segundo trata de la aplicación para Colombia de la teoría de los excedentes económicos. En el capítulo tercero se hace un análisis del proyecto: su órbita. Como veremos en su momento, se trata de un proyecto de ley que trata de devolver al campo lo que secularmente el campo ha venido acumulando en las ciudades de su paulatina esterilización. Explica algunos argumentos sobre la industrialización de la Unión Soviética y continúa: pero sucede que en nuestros países montados sobre la cultura occidental y cristiana, no se ha hecho cosa distinta desde el momento de nuestra independencia y mucho antes que practicara ese principio. Es necesario ver cómo funciona la creación del excedente económico y cómo surge la apropiación de la tierra en sus aspectos más visibles. Este proyecto de ley es un buen paso para ir poniendo en claro la práctica de los principios intelectuales de cada quien en Colombia.

Hoy las gentes de las grandes empresas agrarias en el sector moderno de la economía agropecuaria colombiana aplauden entusiastas el proyecto porque consideran que de ese fondo agrario se van a apoderar, pero eso no será posible. El Fondo Agrario les protegerá y estimulará dentro del concepto fundamental y rígido de que la propiedad y el funcionalismo de la economía tienen que cumplir la totalidad de su función social, no va a ser un Fondo para acrecentar latifundios improductivos, va a ser para estimular al pequeño y al mediano, porque los grandes se cuidan solos.

Yo no creo mucho en las leyes inexorables de la naturaleza que ordenan que haya muy ricos y muy pobres, y como considero que esas leyes la han fabricado los teóricos para justificar un poco su intranquilidad moral, las combato, y aplaudo un proyecto que está encaminado a mostrar la mendacidad de esas leyes económicas. Veo que el artículo 1º tiene por objeto buscar una redistribución del ingreso, así existan gentes que inmediatamente se pongan de pies para decir que es demagogia. Me felicito y me halaga que por primera vez haya un proyecto de ley de una corriente intelectual que va a ser aprobado en el Congreso, dando un paso definitivo para modificar los resortes financieros de la aplicación al campo colombiano, los conceptos de la economía neoliberal que ha imperado en el país durante más de 150 años.

Me parece interesante que ahí queden unas bases para que leyes ulteriores vayan perfeccionando la arquitectura de la nueva concepción del agro colombiano. Esta ley va hacia la capitalización del campo colombiano, porque dentro de sus grandes vacíos y lagunas, es al menos como tentativa del proyecto de reforma agraria, por eso son complementarios el uno del otro, es decir, el primero es para el segundo y el segundo para el primero, pero no son los únicos instrumentos necesarios, esos dos instrumentos quedarían nulos si en un plazo muy corto no viene una ley drástica de reglamento de los contratos agrarios en el país, una reglamentación rígida y científica del contrato de aparcería, de los alquileres rurales, de las participaciones en productos dentro de las diversas variantes que hoy se presentan en la economía del país. Sería muy reducido si no se dicta a la mayor brevedad el estatuto de colonización y régimen especial de tierra en las fronteras, porque ese esfuerzo para el interior del país, contenido en el proyecto de ley que estamos discutiendo, no es suficiente para impedir que la frontera agraria de nuestros vecinos pujante y poderosa, cada vez se lance más sobre las fronteras, frente a una línea o frontera agrícola y pecuaria colombiana débil, porque la línea política de la frontera política no podrá sobrellevar el empuje de la economía brasileña, de la ecuatoriana, ni de la venezolana.

El desarrollo económico interno del país tendrá que girar en las zonas fronterizas si no queremos que en 30 o 40 años, después de nuestros días, haya algunos que digan, la improvidencia en mirar el proceso agrario en las fronteras nos tiene en situación de país dominado por la economía externa de naciones como Brasil, Venezuela o Ecuador y tampoco ese conjunto que estoy perfeccionando en grandes trazos podría entenderse, sino hay una reforma fundamental en las estructuras del mercado para la economía agropecuaria del país.

Yo veo con gran simpatía en este proyecto, por ejemplo, el fomento y el empuje y la abolición para crear en el sector agropecuario la producción indispensable para volcarla al menos en el área cubierta por el mercado andino y es encomiable ese propósito, porque es el origen y la fuente de unas divisas que redundarían en el gran proceso

de la industrialización del país, eso no puede sucederse a costa de un hecho gravísimo.

Si hoy tenemos 23 millones de colombianos, más o menos de 11 a 12 viven en el campo en condiciones, por lo menos 10 de ellos de absolutos marginados, no podemos darnos el lujo de crear una economía moderna a costa de que esa situación de marginamiento perdido a la economía del país.

Yo no entiendo el patriotismo en esa forma, lancémosnos a la conquista de mercados agrícolas, algodón, banano, café, azúcar y mil otros artículos, pero mediante el manejo de estructura que mantienen en esa servidumbre en Colombia a 10 millones de compatriotas nuestros.

Tuve la curiosidad, y lo voy a adjuntar a un anexo, de los varios con que voy a distraer la atención de los miembros de esta Comisión, una bibliografía de los más feacientes ortodoxos del capitalismo en sus esencias puras.

Señor Presidente, he creído prudente esta introducción, porque considero interesante la forma como vamos a ver el articulado del proyecto. Tal vez me he llevado mucho tiempo, tal vez he fastidiado a los señores Representantes, pero lo he creído útil. Como tenemos el tiempo reglamentario de sesión, al levantarla solicito dejarme con derecho al uso de la palabra para continuar mañana explicando el contexto del proyecto.

Siendo las 6 y 50 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el miércoles a las 10 a. m.

El Presidente,

Héctor Casas Molina.

El Vicepresidente,

Humberto Ramírez Gutiérrez.

La Secretaria,

Elisa Martín Cubillos.

### ACTA NUMERO 3

Sesiones Extraordinarias.

En Bogotá, D. E., siendo las 12 m del día miércoles 7 de febrero de 1973, se reunieron en el Salón de Sesiones Uribe Uribe del Capitolio Nacional los miembros de la Comisión Tercera Constitucional, previa convocatoria.

Se llamó a lista y comparecieron los siguientes honorables Representantes: Botero Ochoa José Fernando, Casas Molina Héctor, Donneys Juan Julián, Gallardo Flórez Adalberto, Giraldo Luis Guillermo, Mestre Sarmiento Eduardo, Mogollón José Vicente, Pardo García Carlos, Pineda Sinforsó, Tovar Concha Diego y Zapata Isaza Gilberto.

Dejó de asistir con excusa el honorable Representante Luis Lorduy-Lorduy.

Dejaron de asistir: Aljure Ramírez David, Andrade Terán Ramiro, Arboleda Arboleda José Ignacio, Cabeza Quiñones Carlos, Caviédes Arteaga Aurelio, Duarte Contreras Pedro, Duque Valencia Luis Javier, Gómez Arenas Pedro, Marín Bernal Rodrigo, Montejo Consuelo de, Pardo Quintana Fernando, Pérez Dávila Rafael, Pérez Reyes Miguel, Ramírez Gutiérrez Humberto, Ramírez Martínez Evelio, Sánchez Antonio J., Tello Rodríguez Hernando y Velásquez Martínez Alberto.

Con quórum para deliberar la Presidencia abre la sesión.

Lectura y consideración del Orden del Día. Fue aprobado.

Primera hora.

1º Estudio del proyecto de ley número 74-C "por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre Bonos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Ganadero, Asistencia Técnica, autorizaciones a la Banca comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias". Ponente el honorable Representante Diego Tovar Concha.

Presidencia: en atención a que en la sesión anterior la Comisión aprobó una citación para los señores Ministros de Desarrollo y Hacienda, elaboramos el Orden del Día dividiendo el tiempo en dos partes, primera y segunda hora. Sin embargo, los Representantes Evelio Ramírez y Alberto Velásquez, firmantes de la citación junto con el Representante Luis Guillermo Giraldo, no han podido viajar de Medellín por dificultades aéreas, y en atención a esa citación los señores Ministros han hecho llegar la siguiente comunicación: señor doctor Héctor Casas Molina, Presidente de la Comisión Tercera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes. E. S. D. Apreciado señor Presidente: En relación con la proposición aprobada por la honorable Comisión Tercera, en virtud de la cual se cita a los suscritos para asistir a la sesión del día de hoy, con el fin de explicar asuntos relativos al Plan de Desarrollo, de la manera más atenta nos permitimos manifestar a usted, y por su digno conducto a los miembros de la Comisión, que debemos acogernos a la tesis expuesta, en la sesión inaugural, por el señor Ministro de Gobierno, en nombre del Presidente de la República, en el sentido de que en las sesiones extraordinarias solamente deben tratarse los asuntos directamente relacionados con los negocios sometidos por el Ejecutivo a la consideración del Congreso. Sin embargo, estaremos muy complacidos de asistir a las situaciones que tenga a bien hacernos la Comisión para colaborar en el estudio de los proyectos presentados por el Gobierno. Con sentimientos de la mayor consideración y aprecio nos suscribimos de usted y de los honorables miembros de la Comisión, atentamente (fdo.), Rodrigo Llorente Martínez, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Hernando Agudelo Villa, Ministro de Desarrollo Económico.

Presidencia: en consecuencia, salvo mejor opinión de los miembros de la Comisión, podemos destinar todo el tiempo de la sesión de hoy a oír al Representante Tovar Concha sobre la ponencia del proyecto de capitalización del sector agropecuario.

En uso de la palabra el honorable Representante Diego Tovar Concha, expresa: traté de explicar en la sesión anterior algunas de las cuestiones fundamentales subyacentes en el problema que ofrece para el país la denominada cuestión agraria. No vacilé en escuchar cómo en ese subfondo de la cuestión agraria yace también una cuestión

ideológica que divide a los colombianos en dos sectores: uno de los informes y otro el de los conformistas. El de los conformistas que creen que todo va bien en el mejor de los mundos en una especie de parodia, porque el mundo de lo económico y por lo tanto el mundo de la cuestión agraria está sujeto a unas leyes individuales, la mano invisible de que hablara uno de los grandes economistas creadores del sistema clásico, según el cual se cumple en ese mundo de lo económico una serie de leyes que tienen la eficacia y virtualidad que tienen las leyes físicas en el mundo de lo científico-experimental. El otro sector, el de los inconformes, es menos determinista. Y no es determinista porque sé que allí donde juega un papel la actividad y la voluntad humana, resultados predeterminados, no pueden existir las sociedades humanas, la ciencia de lo humano no ofrece al fatalismo que aparentemente reina en el mundo de la física y siendo así que el mundo de lo económico es un mundo específico de lo social, allí no cabe ese determinismo, existen tendencias y supuestos que dan algunos resultados, pero no con un carácter determinista. En la cuestión agraria colombiana, en esta injusticia, hay datos de estructura que son idénticos de 1519 a 1972, y no corregirlos en este momento de la coyuntura social y económica del país quizás perdurarían, contribuyendo a la determinación de una situación indefinida de subdesarrollo para el país.

Luégo de un resumen sobre la historia del agro colombiano, tanto de la parte económica y social, como del subdesarrollo, expresa: he hecho un recuento sobre las diferentes etapas de la agricultura porque me parece que no hubiéramos comprendido en todo su alcance el articulado del proyecto. Entonces el campo que suministraba la base potencial para capitalizar la industria ve ubicado el excedente económico en las ciudades, no se le devuelve parte de ese excedente en la modernización de la explotación agropecuaria y el excedente ubicado en las ciudades no sirve para capitalizar la industria sino se consume íntegramente en forma suntuaria.

Vemos los elementos básicos de la situación de subdesarrollo de la economía colombiana por esos mecanismos que muy someramente acabo de resumir y que con un detalle auxiliar y estadístico pretendo exhibir en el texto de la ponencia. Con fines ilustrativos me he permitido adjuntar en los anexos a esta ponencia algunos resúmenes sobre la teoría de los excedentes económicos y su táctica en la política agropecuaria del país y un muestrario de datos tomados de la aplicación del análisis marginal en el caso de la cuestión agraria colombiana. Todo el análisis marginalista de cómo se hace el reparto, por qué no se aplica el análisis marginal y por qué no se quiere estudiar la naturaleza económica del excedente económico?

De tal manera que un proyecto de ley de esta naturaleza es fundamental y ofrece características realmente dignas de apoyo, siempre y cuando sea subseguido por nuevas medidas adicionales. Aquí tiene que venir una ley que racionalice los mercados agrarios de productos y de tierra, una ley de arrendamientos que dé estructura a ese régimen único según el cual el terrateniente puede cobrar los cánones que quiera para la utilización del suelo, así como una reestructuración del salario a través de una política de ingreso.

Hay que verificar una nueva estructura del salario, comenzando por el salario agrario, tener en cuenta la política de ingreso, entre otras cosas porque resulta casi pueril a esta altura de los conocimientos científicos en economía que todavía pretendemos creer que vamos a yugular la inflación a través de medidas exclusivamente monetarias o ausentes del fenómeno de la producción en sí misma considerada, mucho más hará en contra de la inflación si es que puede hacerlo este proyecto de ley, que todas las medidas de control de precios que nos exhiben diariamente los funcionarios burócratas del caso, solamente en una economía concertada y con una política de ingresos y salarios podemos, yugulando la inflación, verificar y cumplir el canon constitucional claramente establecido en la Reforma del 68, sobre cumplimiento de una política de ingresos y salarios y sobre el canon de la dirección general de la economía en manos del Estado.

En esta exposición me quedaría por explicar el proyecto artículo por artículo y mostrar el mecanismo de la ley.

Creo que en el día de mañana poder esbozar las conclusiones a que llego en mi ponencia y buscaremos la manera de que para entonces la totalidad de la misma, haciendo cualquier esfuerzo, pueda ser utilizada para las conclusiones finales en manos de los señores Representantes. Solicito señor Presidente me deje con derecho al uso de la palabra.

Presidencia: como se ha propuesto un programa de trabajo, sería interesante dividir la sesión de hoy en dos períodos, el de la mañana y el de la tarde, con un breve receso al medio día. Esto con el fin de atender la invitación para el Seminario de Sochagota que se inicia mañana.

En uso de la palabra el honorable Representante Luis Guillermo Giraldo pide se de lectura a la proposición de citación a los señores Ministros de Hacienda y Desarrollo.

Lectura: "Cítese a los señores Ministros de Desarrollo y Hacienda para que en la sesión del próximo miércoles 7 de febrero informen a la Comisión sobre las estrategias contempladas en el Plan de Desarrollo presentado a consideración del Parlamento, y la forma como los proyectos de ley, que actualmente se discuten, y el reciente decreto del Ejecutivo sobre Fondo Nacional del Ahorro, inciden en la concepción del citado Plan. (Fdo.), Evelio Ramírez Martínez, Luis Guillermo Giraldo Hurtado, Alberto Velásquez Martínez".

Continúa el Representante Giraldo: señor Presidente, quiero ampliar el contenido y el sentido de la proposición. La tesis del Gobierno puesta en ejecución, tanto en teoría como en la práctica, es la de que en estas sesiones extraordinarias no se pueden hacer citaciones a los Ministros, si ello no tiene una relación directa con los asuntos que el Gobierno ha puesto a consideración del Congreso Nacional. La semana pasada presenté en compañía de otros colegas de esta Comisión la proposición leída, citando a los Ministros de Hacienda y Desarrollo para que explicaran

algunos aspectos de la política económica que está realizando actualmente el Gobierno. Una parte de la proposición se refería a los famosos Fondos Regionales de Capitalización Social, creados mediante el Decreto 98 del presente año. Cuando presentamos la proposición, no se había traído a consideración del Congreso en estas sesiones el proyecto número 2 "por el cual se señalan las bases para la prórroga de la duración del Banco de la República.

De tal manera que los señores Ministros se excusaron de venir a la sesión de hoy, en la cual se ha debido realizar ese debate. El numeral 14 del artículo 120 de la Constitución dice: "Ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado". Entonces aquí y en relación con este numeral, hay una doble interpretación y, una interpretación contradictoria por parte del Gobierno.

El Ministro de Desarrollo en la exposición de motivos que sirvió de base para dictar el artículo 98 sobre Fondos Regionales de Capitalización, ha dicho que esa facultad emanada del numeral 14 es una facultad legislativa, exclusiva y excluyente, que reside en el Ejecutivo, pero entonces en estas cuestiones a que se refiere el numeral 14 el Congreso no tiene ninguna competencia ni puede dictar leyes, pero resulta que el señor Ministro de Hacienda de hecho y al presentar el proyecto de ley que se relaciona con el Banco de Emisión ha adoptado otra tesis completamente distinta a la del Ministro de Desarrollo.

Con ese proyecto el Ministro acepta que esa facultad legislativa concedida por el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución, no exclusivo ni excluyente y que por lo tanto el Congreso tiene competencia. De tal manera que si existe una relación entre el proyecto que se relaciona con el Banco de la República y la interpretación que el señor Ministro de Desarrollo le ha dado al citado numeral 14.

Hago esta explicación porque resulta que el señor Ministro de Desarrollo tiene aquí en el Congreso y dentro del equipo ministerial la marca record de las excusas a las citaciones que se le han hecho en el Parlamento, y no quiero que la próxima semana el señor Ministro rompa esa marca, supere su propia marca, negándose a asistir y aduciendo como pretexto la interpretación que se le ha dado al numeral 14 del artículo 120. De acuerdo con lo expuesto dejo ampliado el sentido de la proposición.

La Presidencia concede un receso, para reanudar la sesión a las 3½ de la tarde, quedando con derecho al uso de la palabra el honorable Representante Diego Tovar Concha.

El Presidente,

Héctor Casas Molina.

El Vicepresidente,

Humberto Ramírez Gutiérrez.

La Secretaria,

Elisa Martín Cubillos.

### CONTENIDO:

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Orden del día para la sesión de hoy miércoles 21 de agosto de 1974 ... 339

Acta número 7 de la sesión del martes 20 de agosto de 1974 ... 339.

#### Proyectos de ley.

Proyecto de ley número 25 de 1974, por la cual se crea el Instituto Universitario de Sucre, se establece su naturaleza jurídica y su función educativa; se determina su organización académica, administrativa y fiscal y se dictan otras disposiciones", y exposición de motivos ... 342

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

Orden del día para hoy miércoles 21 de agosto de 1974 ... 343

Acta de la sesión del martes 20 de agosto de 1974 ... 343

#### Proyectos de ley.

Proyecto de ley número 6 de 1974 "por la cual se da una autorización a las Asambleas Departamentales", y exposición de motivos ... 347

#### Ponencias e Informes.

Ponencia para primer debate al proyecto de ley "por la cual se adiciona la Ley 20 de 1972". Marco Díaz Castillo ... 347

#### Sentencia.

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia al proyecto de ley número 23 de 1971 "por la cual se aclaran y modifican los artículos 2º, 3º y 11 del Decreto legislativo número 435 de 1971, los artículos 19, 20 y 21 del Decreto-ley 434 de 1971, la Ley 4ª de 1966 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones en el sector público, oficial y semioficial". ... 348

#### Actas de Comisión.

Acta número 1, Comisión Tercera, del día 31 de enero de 1973 ... 352

Acta número 2, Comisión Tercera, del día 6 de febrero de 1973 ... 353

Acta número 3, Comisión Tercera, del día 7 de febrero de 1973 ... 354