



ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1946)

REPUBLICA DE COLOMBIA

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

Bogotá, martes 5 de agosto de 1975

Año XVIII — No 34

Edición de 16 páginas

Editados por IMPRENTA NACIONAL

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 14 DE 1975

sobre reforma integral urbana.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

DEFINICION Y PROPOSITOS

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

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

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

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

CAPITULO II

MARCO DE PLANEACION INTEGRAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO III

INSTRUMENTOS DE ESTIMULO

a) Para la Planeación.

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

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

b) El crédito.

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1º Formular planes de vivienda urbana o conjunto de ellas con sus estructuras complementarias, para familias, o personas cuyo nivel de ingresos requiera complementación o subsidio oficial de alguna naturaleza.
- 2º Gestionar los recursos financieros necesarios para la ejecución de los proyectos anteriores, tanto ante el Banco Central Hipotecario como ante otras entidades crediticias nacionales o extranjeras que puedan prestar ese servicio.
- 3º Construir directa o indirectamente los proyectos mencionados y organizar su ocupación, sostenimiento y administración hasta que los propietarios hayan cumplido la totalidad de sus aportes.
- 4º El Instituto de Crédito Territorial podrá asumir la construcción y organización de conjuntos de vivienda que no requieran subsidios oficiales cuando así se lo soliciten las entidades interesadas, tales como sindicatos, empresas, cooperativas y asociaciones de vivienda, siempre que con ello no se obstaculice la labor primordial de atender los proyectos que se adelanten con subsidio oficial.

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

Artículo 20. Autorízase al Banco Central Hipotecario para crear y emitir Bonos de Desarrollo y Vivienda hasta por valor de tres mil millones de pesos (\$ 3.000.000.000.00) anualmente, con intereses hasta del 14% anual y plazos hasta de 20 años.

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

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

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

c) Subsidios.

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

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

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

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

d) Estímulos tributarios.

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

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

e) Estímulos profesionales.

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

Artículo 28. El "Premio al Mérito Profesional" consistirá en un diploma alusivo y en la suma de \$ 50.000.00 aprovechables por conducto del ICETEX para financiar estudios de especialización a los profesionales que hayan participado en el proyecto premiado.

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

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

f) Estímulos administrativos.

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

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

- a) Dictar las normas necesarias para la reestructuración del Instituto de Fomento Municipal, el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, a fin de ajustarlos a lo dispuesto por esta ley;
- b) Dictar normas para la operación de entidades de ahorro y préstamo;
- c) Agilizar las normas vigentes sobre propiedad horizontal;
- d) Reformar y actualizar el sistema de registro de Instrumentos Públicos y Privados;
- e) Actualizar la organización de la Policía Nacional a fin de que se mejore su coordinación con las autoridades municipales para garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos en todos los núcleos urbanos;
- f) Reglamentar los requisitos de capacitación necesarios para quienes desempeñen funciones como alcaldes en los núcleos urbanos de diversas categorías.

CAPITULO IV

INSTRUMENTOS COERCITIVOS

a) Tributarios y fiscales.

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

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

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

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

Artículo 35. El sistema de ejecutar obras para ser recuperadas en su costo por medio de impuestos de valorización solo podrá aplicarse a obras contempladas en los respectivos Planes de Desarrollo Regional y Municipal.

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

b) Expropiaciones.

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

1º Si el valor catastral de la propiedad no excede de \$ 200.000.00, dicho valor será pagado de contado en moneda legal.

2º Si dicho valor excede de \$ 200.000.00, el excedente se pagará así:

a) Al propietario cuyo patrimonio, según su última declaración de renta y patrimonio no exceda de \$ 1.000.000.00, se le pagará un 30% en efectivo y el resto en Bonos de Desarrollo y Vivienda;

b) Al propietario cuyo patrimonio, determinado en la forma dicha, exceda de \$ 1.000.000.00, se le pagará un 20% en efectivo y el resto en Bonos de Desarrollo y Vivienda.

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

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

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

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

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

e) Certificado del avalúo catastral vigente para dicho inmueble;

Artículo 39. Las resoluciones y los actos administrativos de las obras y declara de utilidad pública e interés social expedidas, según el caso, así:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si el inmueble se halla en litigio, la demanda debe dirigirse contra los litigantes.

Si existiere embargo pendiente, deberá dirigirse también contra el embargante.

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

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

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

Artículo 46. En casos en que el inmueble o inmuebles se encontraren hipotecados, los acreedores hipotecarios tendrán derecho a que en el juicio de expropiación se les liquiden y entreguen los valores de los respectivos créditos. Estos se pagarán en dinero, en el orden de su preferencia, y cuando el dinero no fuere suficiente, se hará uso de los Bonos de Desarrollo Urbano para completar el pago. El valor de la indemnización o su saldo, cuando hubiere lugar al pago de impuestos y contribuciones o de créditos hipotecarios, se entregará al expropiado capaz de recibir o a su representante. Lo mismo se hará con la suma o sumas respectivas, cuando cesen las causas de retención, expuestas en este artículo y en el anterior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presentado por el honorable Senador,

Mariano Ospina Hernández.

Bogotá, julio 23, 1975.

EXPOSICION DE MOTIVOS

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

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

I. Formulación del problema actual, o sea, conocimiento real de los problemas urbanos.

II. Ideas precisas sobre los fines o metas que se persiguen, y

III. Relaciones lógicas entre los instrumentos o norma que señale la ley y las soluciones ideales que se presentan para nuestras ciudades.

I. El problema actual de las estructuras urbanas.

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

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

Los urbanistas físicos estudian sin cesar los fenómenos de la congestión del tránsito, la insuficiencia de servicios básicos como agua, energía y teléfonos; los problemas de las densidades excesivas o de la expansión suburbana, etc.

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

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

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

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

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

ASPECTOS SOCIALES Y CULTURALES:

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

ASPECTOS ECONOMICOS :

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

ASPECTOS FISICOS:

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

ASPECTOS SOCIALES Y CULTURALES:

- Demografía y migraciones:

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

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

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

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

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

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

b. Formas de poblamiento y vivienda:

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

Por otra parte aparece muy difundida la alternativa de los "asentamientos piratas" o conjuntos de viviendas amontonadas en forma improvisada, ya sea por la urgencia y desconocimiento de los nuevos pobladores o, peor aún, por la acción inescrupulosa de negociantes que solo se preocupan por colocar sus terrenos rápidamente y sin ninguna consideración por la calidad de los servicios y de las condiciones en que van a vivir los compradores de esos lotes ilegales e infrahumanos.

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

c. Nivel educativo y cultural:

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

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

El problema cualitativo es mucho más grave, pues aunque no ha sido estudiado en forma adecuada, puede afirmarse que nuestro sistema escolar no está cumpliendo la misión que le corresponde para una sociedad en pleno proceso de desarrollo. Esta deficiencia puede, a su vez, analizarse en dos partes: por un lado tenemos la insuficiencia en el aspecto de capacitación para la actividad económica productiva, pues un altísimo porcentaje de las materias que se enseñan son del tipo llamado "clásico", orientado hacia una ilustración semiacadémica y memorística, mientras que escasean las enseñanzas de tipo práctico y que desarrollen la creatividad personal que demanda un país como el nuestro.

Por otro lado, hay una deficiencia más grave aún en la parte normativa de la voluntad que es el verdadero concepto básico de la educación. Poco o nada se enseña al niño sobre responsabilidad para actuar como persona libre y como miembro responsable de la comunidad. La expresión de opiniones personales no solo no se estimula sino que en muchos casos se reprime fuertemente. No se están preparando jóvenes con capacidad de crear y exponer ideas propias sino que se les está llevando hacia el conformismo de grupos o masas que deben obedecer sin reflexionar.

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

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

d. Nivel de salud:

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

- d. 1. Malos sistemas de nutrición.
- d. 2. Efectos patológicos de salubridad ambiental.
- d. 3. Efectos psico-patológicos de la congestión, ruidos y desorganización de la vida urbana.
- d. 4. Carencia de dosis adecuadas de deporte y otras formas de recreación.

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

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

Menos conocido entre nosotros, pero más grave en los países avanzados, es el impacto psíquico y fisiológico de la

congestión urbana. Esto hace que los tratadistas modernos de salud pública, ante el avance de la ciencia contra las enfermedades de tipo infecto-contagioso consideren hoy que el mayor enemigo de la salud está en el desorden y congestión de los grandes centros urbanos.

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

El sociólogo urbano suele señalar tres campos principales para sus estudios, que son la Ecología Urbana, la Organización Social y los Aspectos Psicológicos de la Población Urbana. Este último campo viene llamando poderosamente la atención de todos los interesados en la problemática urbana y se refiere a las curiosas actitudes negativas que suelen observarse entre un alto porcentaje de los habitantes de las grandes ciudades. Aquí mismo, en Bogotá, se hicieron hace poco numerosos artículos y ensayos en la prensa sobre el comportamiento hoso y anticívico de buena parte de la ciudadanía.

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

f. Delincuencia y criminalidad.

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

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

La relación directa entre el tamaño de las ciudades y el aumento de la criminalidad no ha sido estudiada en Colombia, pero sí en otros países. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos se demuestra que el 45% de los delitos de violencia ocurre en las ciudades con más de 500.000 habitantes, los cuales reúnen tan solo el 17% de la población nacional y que las seis ciudades con más de un millón de habitantes cada una, que acoge el 10% de la población nacional, producen un 30% de ese tipo de criminalidad.

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

g. Otras formas de conflicto social:

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

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

h. Nivel administrativo:

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

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

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

ASPECTOS ECONOMICOS:

a. Empleo:

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

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

Según un trabajo de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes, la situación del desempleo "visible" y desempleo "disfrazado" en la ciudad de Bogotá, se calcula en las siguientes cifras como porcentaje de la fuerza laboral disponible:

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

b) Distribución de ingresos:

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

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

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

c. Estructura del consumo:

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

Entre los casos más aberrantes de esta situación puede mencionarse el del consumo de cigarrillos extranjeros que tiene la fuerza que obligó al Gobierno a modificar su posición arancelaria ante la impotencia oficial para controlar el contrabando. Casos similares se conocen en relación con productos nacionales y extranjeros que se consumen con intensidad que no se justifica en vista de las verdaderas necesidades del desarrollo urbano. Tales casos incluyen los consumos de licores, cosméticos, drogas exóticas, etc.

Para muestra oficial veamos los consumos de licores nacionales en los Municipios del Valle de Aburrá (Antioquia) y se verá cómo, en muchos de ellos, los consumos per cápita son casi equivalentes a los aportes al fisco municipal que se muestran más adelante:

Consumo de licores en 1964 (1)

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

(1) No incluye licores extranjeros ni cervezas.

d. Capacidad de inversión y financiación:

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

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

Es evidente que con cifras tan bajas de ingresos fiscales no es fácil lograr atender las necesidades crecientes de los

Municipios colombianos, pero también es necesario decir que esa situación se agrava por la forma improvisada y anti-técnica como se maneja buena parte de esos limitados ingresos.

En muchos Municipios se presenta el caso de que se gasten altos porcentajes (70 o más) del presupuesto en nóminas burocráticas que hacen muy poca labor constructiva, en parte porque el resto del presupuesto no alcanza para suministrar los materiales y equipos necesarios para actividades como obras públicas, escuelas, parques, vigilancia, bomberos, etc.

Un caso curioso es el de la ciudad de Medellín, centro metropolitano de primera magnitud y reputado por su calidad administrativa y donde, sin embargo, no existe en la fecha un Plan Integral de Desarrollo del Municipio a pesar de que su Oficina de Planeación Municipal ha recibido aportes del presupuesto por más de 28 millones de pesos entre 1959 y 1969, suma amplísima para haber permitido la formulación y actualización de dicho Plan Integral.

ASPECTOS FISICOS

a. Servicios básicos:

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

Y a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando en los últimos 10 años por medio de diversas entidades y especialmente del Instituto de Fomento Municipal, se observa que la situación en materia de suministro de agua potable en 1969, es peor que en 1960, por el crecimiento de la población regional urbana, a pesar de las migraciones hacia el área metropolitana de Medellín, de suerte que cuando en 1960 la población urbana sin servicio de agua potable en Municipios de Antioquia distintos a Medellín era de 303.000 habitantes, en 1969 la cifra subió a 389.000.

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

b. Vivienda y facilidades vecinales.

Esta es quizá la más palpable de las fallas de nuestra estructura urbana, pues se puede asegurar que la vivienda es inadecuada casi en su totalidad, es decir, no solamente en las zonas de tugurios y en las de vivienda ultra-económica, donde es evidente la mala construcción, el hacinamiento y la insuficiencia de servicios, sino que aun en las zonas residenciales que se consideran de mejor categoría, puede observarse que la vivienda muestra recargos en ciertos aspectos suntuarios, pero padece de deficiencias en los aspectos fundamentales de servicios vecinales como los de educación, comercio, recreación, centros cívico-culturales, etc.

Estos servicios vecinales, que son inadecuados en las zonas de alto nivel de ingresos, prácticamente no existen en las zonas de menores recursos económicos.

c. Usos del terreno.

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

d. Transporte:

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

e. Diseño y densidades:

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

Refiriéndose a los conjuntos de vivienda masificada que se construyeron hace algunos años en el sector parisense de Poissy, dice el doctor Yachet, que los psiquiatras franceses han llegado a hablar de un "Síndrome de Poissy", en vista de la tendencia de los residentes de esos bloques al

suicidio y a la delincuencia juvenil, pues aunque solo el 35% de la población parisense se aloja en esa clase de viviendas, esa población contribuye con el 23% de los casos de la delincuencia infantil.

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

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

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

II. Metas y objetivos.

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

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

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

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

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

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

Metas del desarrollo urbano.

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

a. Estructura regional-espacial:

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

b. Estructura social:

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

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

c. Estructura económica:

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

d. Estructuras urbanísticas:

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

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

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

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

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

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

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

III. Hacia una ley de Reforma Urbana Integral.

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

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

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

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

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

"Los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía, y para impedir que se ahonden, se requiere una definida política de desarrollo regional que sea compatible con las necesidades de la expansión económica".

Esta política regional implica, entre otras, medidas tendientes a los siguientes objetivos:

Coordinar el desarrollo de las regiones atrasadas con el de las más adelantadas para intervenir sobre el fenómeno de las migraciones y controlar los crecimientos masivos y desmesurados de las grandes ciudades.

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

Revisar las necesidades del desarrollo de cada región para definir una redistribución de los recursos fiscales correspondientes a la Nación, los Departamentos y los Municipios

b. Mecanismos de planeación urbana y regional.

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

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

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

c. Mecanismos de coordinación administrativa:

Otro argumento favorito de quienes quieren oponerse a una reforma urbana regionalizada y descentralizada es el de la necesidad de "coordinar" los planes de desarrollo regional, de donde deducen que lo más conveniente es que tales planes se elaboren en la oficina central y se les notifiquen a las regiones respectivas. Esta visión es tan estrecha que solamente se sigue en los sistemas centralistas y totalitarios de planeación cual es el de la Unión Soviética.

En los países democráticos se están desarrollando mecanismos administrativos que permiten la operación coordi-

nada de la planeación a todos los niveles sin necesidad de un centralismo de tipo totalitario.

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

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

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

d. Mecanismos financieros y de empleo:

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

Estimativos recientes del "Dane", indican que la necesidad de vivienda en Colombia representa una inversión de 5.700 millones de pesos al año. Los aportes actuales del Instituto de Crédito Territorial se pueden estimar en 500 millones y los de otras fuentes en 1.420 millones, lo que daría un total de 1.920 millones dedicados actualmente a este problema; el saldo faltante será entonces de 3.70 millones de pesos por año, el cual a su vez podríamos descomponer en una parte para tierras urbanizadas que podemos calcular tentativamente en 1.260 millones de pesos y el resto para construcción de vivienda propiamente que sería 2.520 millones de pesos al año.

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

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

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

e. Aspectos jurídicos:

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

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

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

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

Mariano Ospina Hernández.

Bogotá, D. E., julio 24 de 1975.

Senado de la República - Secretaría General.

Señor Presidente:

Con el objeto de que usted proceda a repartir el proyecto de ley número 14 de 1975 "sobre reforma integral urbana", me permito pasar al Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, la que fue presentada en la sesión plenaria del día 23 de julio de 1975, por el honorable Senador Mariano Ospina Hernández. La materia de que trata el anterior proyecto es de la competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Amaury Guerrero,
Secretario General.

Presidencia del Senado de la República.

Bogotá, D. E., julio 24 de 1975.

De conformidad con el informe de la Secretaría dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará el mencionado proyecto a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cumplase.

El Vicepresidente,

Mariano Ospina Hernández.

El Secretario,

Amaury Guerrero.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 8 DE 1975

por medio del cual se modifican los artículos 14, 185 y 196 de la Constitución Nacional y se consagra el derecho a la ciudadanía para los colombianos mayores de dieciocho años.

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Artículo 1º El artículo 14 de la Constitución Nacional quedará así:

"Artículo 14. Son ciudadanos los colombianos mayores de dieciocho años.

La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde o se suspende, en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes.

Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación".

Artículo 2º El artículo 185 de la Constitución Nacional quedará así:

"Artículo 185. En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará Asamblea Departamental, integrada por no menos de quince ni más de treinta miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será igual al de los principales, y reemplazará a estos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral. Para ser elegido Diputado, se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de veintiún años de edad en la fecha de la elección. Ninguna persona que haya sido condenada por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegida diputado. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos.

Las Asambleas se reunirán ordinariamente cada año en la capital del Departamento, por un término de dos meses.

Los Gobernadores podrán convocarlas a sesiones extraordinarias para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que ellos les sometan.

La ley fijará la fecha de las sesiones ordinarias y el régimen de incompatibilidades de los Diputados".

Artículo 3º El artículo 196 de la Constitución Nacional quedará así:

"Artículo 196. En cada distrito municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal, y estará integrada por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será el mismo de los concejales principales, y reemplazarán a estos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral.

Para ser elegido Concejal de cualquier distrito municipal o del Distrito Especial de Bogotá se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio. Ninguna persona que haya sido condenada por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegida Concejal. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos.

La ley fijará la fecha de las sesiones ordinarias y el régimen de incompatibilidades de los Concejales.

Los Concejos podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que fije la ley".

Artículo 4º El presente acto legislativo rige desde la fecha de su sanción.

Bogotá, D. E., julio 20 de 1975.

Presentado por el suscrito Senador de la República, José Ignacio Vives Echeverría.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente y honorables Senadores:

Este proyecto de acto legislativo aspira a contar con el apoyo y el respaldo de los más importantes grupos políticos, si se tiene en cuenta que caracterizados voceros de la política nacional han anticipado manifestaciones de adhesión a una iniciativa de esta naturaleza.

En efecto, el señor Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, en diversas ocasiones se ha pronunciado devoto partidario de concederle la ciudadanía a los mayores de 18 años. No solamente lo dijo en sus discursos de la campaña presidencial, cuando sólo era un candidato presidencial, sino que más tarde investido del mando reiteró la misma opinión.

En su discurso de posesión de la Presidencia de la República el pasado 7 de agosto de 1970, el doctor Pastrana Borrero dijo ante el Congreso:

"Ofrecí durante la campaña presidencial defender la ciudadanía política para los mayores de 18 años. Propugnaré la reforma constitucional que consagre tales derechos, para que millares de nuevos ciudadanos aporten el valor de la juventud, su entusiasmo y su idealismo a las soluciones del país. Comprender la juventud es entender el futuro, y vincularla al proceso político es rejuvenecer la Patria".

Aun cuando el señor Presidente de la República no ha llevado al Congreso a través de sus Ministros el proyecto correspondiente, sin embargo, vale recordar que otra vez, en su discurso de instalación del Congreso, el pasado 20 de julio de 1972, el señor Presidente volvió a expresar su opinión favorable a esta iniciativa. Esto en cuanto al Presidente Pastrana se refiere, pues en cuanto al actual Presidente de la República, doctor Alfonso López Michelsen, todos sabemos que durante su campaña electoral se comprometió igualmente con esta causa, por todo lo cual este proyecto, que convierte en ciudadanos a los mayores de dieciocho (18) años de edad, esperamos que reciba luz verde del Congreso Nacional. Es por esto que tenemos derecho a creer que el propio Gobierno y los sectores gobiernistas del Parlamento, que acatan las orientaciones del señor Presidente, tendrán que darle su apoyo al proyecto de acto legislativo que estamos presentando.

Por otro lado los seguidores del General Rojas Pinilla, hoy parlamentarios del nuevo partido de la Alianza Nacional Popular, ya han expresado también sus simpatías por este proyecto, pues ellos en la legislatura del año de 1970 presentaron análogo varias firmas de los honorables Senadores Luis Guillermo Velásquez, Gustavo Duque Quintero, Joaquín Mejía Figueredo y Carlos H. Tofiño (véase el proyecto publicado en la página 486 de los Anales del Congreso del jueves 27 de agosto de 1970).

Y por último, los parlamentarios liberales, así afiliados a uno o a otro grupo de la división liberal, tendrán que pronunciarse también en favor de esta iniciativa, si se tiene en cuenta que el partido liberal, que es el partido de avanzada, no puede quedarse atrás en este sentido frente a la posición conservadora y a la posición anapista.

Además, destacados voceros liberales del Parlamento han expresado también su voto favorable a una iniciativa de esta naturaleza, como que el Senador Diego Uribe Vargas, destacada figura del partido liberal y actual Gobernador de Cundinamarca, también presentó en la legislatura de 1970, un proyecto de acto legislativo en este mismo sentido, el cual corre publicado en la página 486 de los Anales del Congreso del día jueves 27 de agosto de 1970.

El proyecto de acto legislativo que estamos presentando, en consecuencia goza de favorables vientos en el Parlamento como para creer que será pronto enmienda constitucional.

Se persigue con este proyecto la reforma de tres artículos de la Constitución Nacional así:

El artículo 14, que se modifica con el proyecto en el sentido de que se dice que "son ciudadanos los colombianos mayores de dieciocho (18) años", en lugar del actual texto que reza que "son ciudadanos los colombianos mayores de veintiún años". El resto del articulado queda exactamente igual.

El artículo 185, que se deja del mismo texto y sólo se modifica en el sentido de que para ser elegido Diputado a las Asambleas Departamentales se exigirá solamente la edad de veintiún años cuando hoy se exigen las mismas calidades que para ser elegido Representante a la Cámara, o sea tener veinticinco años de edad.

La reforma consiste en rebajar la edad de 25 a 21 años para poder ser elegido Diputado a las Asambleas.

Y por último se reforma el artículo 196 de la Constitución que se modifica únicamente en el sentido de exigir la edad del nuevo ciudadano colombiano, o sea la de 18 años, para ser elegido Concejal de los distritos municipales, cuando hoy se requieren 21 años.

Estas dos últimas modificaciones apenas son lógicas consecuencias de la enmienda principal de rebajar la edad para ser ciudadano colombiano. Porque no se justifican rebajarla sólo para poder elegir y no rebajarla para poder ser elegido, sobre todo si se trata de corporaciones menores, pues para Senador y para Representante se dejan las mismas exigencias en cuanto a edad.

"Ciudadano", según el constitucionalista Alvaro Copete Lizarralde, "es el sujeto de derechos políticos" y "estos consisten en la facultad de ejercer la función del sufragio, activa o pasivamente, y en la capacidad para desempeñar cargos que lleven anexa autoridad o jurisdicción".

En Colombia el derecho a la "ciudadanía" desde la Constitución de 1811 hasta nuestros días, se ha concedido únicamente al cumplirse la edad de veintiún (21) años, mientras que en otros países solamente se exige la edad de los 18 años. Entre estos podríamos citar a los Estados Unidos, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Gran Bretaña, Alemania, Japón, Polonia, Venezuela, México, Paraguay, República Dominicana, las repúblicas Árabes.

En los países donde se ha concedido la ciudadanía a los 18 años se ha registrado un buen resultado.

En Colombia, para los efectos civiles y penales, la edad de los 16 años determina jurídica, pero para los efectos electorales en cambio, inexplicablemente se sigue exigiendo la edad de los 21 años, cuando muchas veces, casi siempre, un colombiano de 18, 19 ó 20 años que cursa estudios en la universidad tiene más responsabilidad mental que un anciano campesino analfabeta, como son la gran mayoría de nuestros campesinos colombianos, que sin embargo, tienen derecho al sufragio.

Nadie puede por qué preocuparse con la participación de la juventud mayor de 18 años en las urnas colombianas.

Lo mismo pasó con la mujer, cuando en Colombia las mujeres no tenían ni voz ni voto en derechos políticos, que siempre se creyó que su voto sería influenciado por el clero hacia los sectores reaccionarios o derechistas. Sin embargo, más tarde las mujeres se hicieron ciudadanas en Colombia y su participación cuantiosa en el sufragio para decidir sobre los destinos nacionales nadie ha causado ni perjuicios ni perturbaciones.

Lo mismo podríamos decir de la muchachada colombiana mayor de 18 años. Los sectores derechistas le tienen mucho miedo a una posible participación suya en la dirección de los destinos nacionales, porque se presume que ese sería un sufragio extremista de izquierda.

Sin embargo, nosotros podemos afirmar, por las experiencias de otros países análogos como el nuestro, como es el caso de Venezuela, de que esa opinión electoral no es homogénea y favorecerá a todos los partidos y vertientes políticas.

Casi dos millones de colombianos, en la edad de los 18 años a los 21, tendrían acceso al sufragio en caso de ser aprobado este proyecto. Esa es una población en su gran mayoría universitaria y por tanto con mayor categoría intelectual para intervenir en la decisión de la suerte democrática de la Nación.

En gran parte creemos que esta medida irá a resolver el agudo problema de nuestras universidades. Hoy la población universitaria se ve impelida a ejecutar permanentes actos de violencia, como echar piedras, incendiar vehículos, secuestrar policías, etc... porque nuestras leyes no les permiten a los jóvenes intervenir legítimamente en la decisión de nuestros destinos nacionales. Esa muchachada muchas veces no tiene otra forma de hacerse sentir o de pronunciarse que apelando a las vías ilegales o ilegítimas.

Pero estamos seguros que de ser aprobado este proyecto, los conflictos universitarios, hoy agravados se verán seriamente diezmados cuando nuestra juventud universitaria se pueda dar cuenta de que tiene derecho a intervenir en nuestros problemas nacionales que también a ellos les llegan, a través de las vías legítimas que nuestra democracia les ha reconocido.

Y lógicamente, al establecer la edad de 18 años para poder ejercer el derecho "a elegir" en Colombia, lo lógico es que se bajen las exigencias de edad para poder "ser elegido", por lo menos a corporaciones menores, como Asambleas y Concejos. Hoy está bien que se exija 30 años de edad para ser Senador de la República, o 25 para ser Representante a la Cámara, pero creemos que para ser elegido Diputado basta la edad de 21 años y para ser elegido Concejal consideramos suficiente la edad de 18 años o sea la simple calidad de ciudadano colombiano.

Presentamos este proyecto con grandes esperanzas de que será aprobado y de que servirá para reconocerle a nuestra juventud el derecho de participar activamente en nuestras controversias públicas.

Creemos firmemente, como también lo ha creído el Presidente Pastrana, que este proyecto contribuirá seriamente a solucionar la grave situación universitaria planteada por una juventud que en Colombia siente los estragos de la miseria y del hambre, pero que tiene las manos atadas porque nuestras leyes no le permiten intervenir en la solución de nuestros grandes problemas nacionales. Desatarle las manos, liberárselas para que en lugar de tirar piedras se pongan al servicio de la República, es uno de los más nobles objetivos que persigue esta iniciativa parlamentaria.

Honorables Senadores,

José Ignacio Vives Echeverría.

Bogotá, D. E., julio 20 de 1975.

Bogotá, D. E., julio 31 de 1975.

Senado de la República - Secretaría General.

Señor Presidente:

Con el objeto de que usted proceda a repartir el Proyecto de acto legislativo número 8/75 "por medio del cual se modifican los artículos 14, 185 y 196 de la Constitución Nacional y se consagra el derecho a la ciudadanía para los colombianos mayores de dieciocho años", me permito pasar al despacho el expediente de la mencionada iniciativa, la que fue presentada en la sesión plenaria del día treinta de los corrientes, por el honorable Senador José Ignacio Vives E. La materia de que trata el anterior proyecto es de la competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Amaury Guerrero, Secretario General.

Presidencia del honorable Senado de la República - Bogotá, D. E., 31 de julio de 1975.

De conformidad con el informe de la Secretaría dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará el mencionado proyecto a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cumplase.

El Presidente,

El Secretario,

Gustavo Balcázar Monzón.

Amaury Guerrero.

PROYECTO DE LEY NUMERO 16 DE 1975

por la cual se dictan algunas normas sobre Régimen Departamental y Municipal.

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Artículo primero. Los Gobernadores, los Alcaldes, los miembros de las Asambleas Departamentales y de los Con-

cejos Municipales que en el ejercicio de sus funciones cometan delitos contra la administración pública, o que sean sancionados con suspensión o destitución a petición de la Procuraduría General de la Nación, por mala conducta o por violación de la Constitución y las leyes, no podrán desempeñar cargos del orden nacional, departamental o municipal, ni ser elegidos a las corporaciones públicas de representación popular durante los seis años siguientes a la fecha en que se dictó la sentencia condenatoria o la providencia en donde se les sancionó correccionalmente.

A la misma sanción se harán acreedores los funcionarios y miembros de las corporaciones anteriormente mencionadas cuando resulten condenados a pagar perjuicios los Departamentos y los Municipios por actos notoriamente violatorios de la Constitución, de las leyes, de las ordenanzas y de los acuerdos, en juicios adelantados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los Tribunales donde se haya adelantado el respectivo juicio harán tal declaración de responsabilidad y ordenarán repetir contra el funcionario o los miembros de las corporaciones que resulten responsables.

Artículo segundo. El período de los Contralores Departamentales que deben elegir las Asambleas en el año de 1977, comenzará a contarse a partir del 1º de enero de dicho año.

Para los efectos de las elecciones de que trata este artículo, la Asamblea Departamental deberá hacer la elección en la última semana del mes de noviembre del año inmediatamente anterior al de la iniciación del período legal.

Si por alguna circunstancia no se hiciera la elección, la Asamblea Departamental en las sesiones ordinarias subsiguientes podrá elegir Contralor por el resto del período legal. Esta misma regla se aplicará a las elecciones que le corresponda hacer a los Concejos Municipales.

El acto de la Asamblea o del Concejo que no se realice dentro de las previsiones de este artículo será nulo y susceptible de suspensión provisional por el Tribunal Administrativo.

Artículo tercero. Los Gobernadores y los Alcaldes que no presenten en el término legal ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo el correspondiente proyecto de presupuesto de rentas y gastos, incurrirán en causal de mala conducta, y la Procuraduría General de la Nación podrá solicitar la suspensión o la destitución del funcionario que hubiere incurrido en dicha falta.

Artículo cuarto. Los funcionarios del orden departamental y municipal que tengan por ministerio de la Constitución o de la ley período fijo y que sean de elección por las Asambleas Departamentales y los Concejos, no podrán ser removidos de sus cargos durante dicho período sino a solicitud de la Procuraduría General de la Nación o por autoridad judicial, por las causas previstas en las leyes.

Cuando las Asambleas o Concejos procedan contra lo indicado en este artículo, sus miembros incurrirán en el delito de abuso de autoridad. Además tales actos serán susceptibles de suspensión provisional en los juicios de nulidad que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa.

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

Presentado a la consideración del honorable Senado, por el suscrito Senador por la Circunscripción Electoral de Córdoba, **Edmundo López Gómez**.

Bogotá, D. E., 23 de julio de 1975.

EXPOSICION DE MOTIVOS.

Honorables Senadores:

El texto del proyecto de ley que me permito someter a la ilustrada consideración de mis distinguidos colegas está dirigido fundamentalmente a poner orden en las administraciones de los Departamentos y de los Municipios que, como se ha podido constatar en estos últimos años han sido víctimas de hechos arbitrarios, los cuales seguramente serán declarados y reprimidos por las autoridades contencioso-administrativas pero con el consecuente perjuicio de los fiscos de las entidades públicas.

Son, ciertamente, frecuentes los casos de condenas a los Departamentos y a los Municipios por determinaciones notoriamente ilegales de los Gobernadores, de los Alcaldes y de las Asambleas y Concejos, ya sea por destituciones de funcionarios sin fundamento legal alguno o por actos administrativos que, por no haberse sometido a los requisitos previstos en las leyes, generan responsabilidad a nuestros Departamentos y Municipios.

Estas reflexiones sirvieron de motivo para que el suscrito considerara de alta conveniencia pública que el Congreso se ocupara de legislar sobre el asunto, mediante una serie de normas que tienen carácter eminentemente preventivo, pues al conocerse por quienes potencialmente podrían incurrir en violaciones de la ley, les evitaría actuar con ligereza o irresponsabilidad.

Los ejemplos recientes sobre destituciones de Contralores Departamentales sin llenar los requisitos señalados en las leyes, son ciertamente elocuentes. Tales empleados públicos son de período fijo, por mandato de la Constitución. Pero, con pretexto de la más variada picareza política, aparecen sorpresivamente removidos de sus cargos. El funcionario ilegalmente desplazado seguramente será restablecido en sus derechos después de adelantarse la correspondiente acción ante los Tribunales, pero queda la grave secuela del pago de los perjuicios sufridos por el Departamento o por el Municipio.

Así sucede en otros casos, y el funcionario o el miembro de la corporación que participó en el acto ilegal y muchas veces delictuoso, se ampara por una abarrotada impunidad. Por ello se justifican las medidas drásticas tomadas en el artículo primero del proyecto, que prohíbe al funcionario incurso en el delito o en la falta contra la administración pública, ser elegido durante el término de seis años a los cuerpos de elección popular o desempeñar funciones del orden nacional, departamental o municipal.

Como ha sido pretexto alegado por los miembros de las Asambleas que las elecciones de Contralores tienen que hacerse con diez meses de anticipación por cuanto el pe-

riodo legal sólo se inicia cada dos años, el 1º de julio, según la ley en el artículo 2º se dispone que el período de los Contralores, a partir del año de 1977, se debe contar a partir del primero de enero del mismo año, y se ordena que las Asambleas verifiquen las elecciones la última semana del mes de noviembre del año inmediatamente anterior al de la iniciación del respectivo período legal.

Por otra parte, se prescribe en el artículo 3º que los Gobernadores y los Alcaldes no pueden dejar de presentar los proyectos de presupuesto de rentas y gastos a las respectivas corporaciones, sin que tal hecho sea causal de mala conducta. Esta medida, también drástica, tiende a terminar con la desviada actuación de que en aquellos Departamentos o Municipios (especialmente en los últimos), donde el jefe de la administración local no cuenta con una mayoría, éste asuma la conducta de no presentar el presupuesto para que rija el del año inmediatamente anterior.

Aunque una interpretación correcta de la Constitución y de la ley llevarían a la conclusión de que las corporaciones públicas —distintas a la Cámara—, la cual sí tiene la atribución específica de adelantar juicio a determinados funcionarios públicos, no están investidas de competencia para destituir, por vía de sanción, a los Contralores Departamentales que son funcionarios con período fijo, he creído pertinente de todas maneras, redactar la disposición que lo declare y que tipifique tal hecho como "abuso de autoridad".

Por lo demás, espero que la participación de los distinguidos constitucionalistas perfeccionen esta iniciativa que, repito, está inspirada en altos motivos de conveniencia pública.

Señores Senadores,

Edmundo López Gómez.

Bogotá, D. E., julio 24 de 1975.

Senado de la República - Secretaría General
Señor Presidente:

Con el objeto de que usted proceda a repartir el Proyecto de ley número 16/75 "por la cual se dictan algunas normas sobre régimen departamental y municipal", me permito pasar al despacho el expediente de la mencionada iniciativa, la que fue presentada en la sesión plenaria del día veintidós de los corrientes, por el honorable Senador Edmundo López Gómez. La materia de que trata el anterior proyecto es de la competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Amaury Guerrero, Secretario General.

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA

ACTA NUMERO 24

(diciembre 12 de 1973)

En la ciudad de Bogotá, D. E., a los doce (12) días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y tres (1973), siendo las 11:30 a.m., se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Senadores: Angulo Gómez Guillermo, Bula Hoyos Germán, Colmenares B. León, Charris De la Hoz Saúl, Escobar Sierra Hugo, Fernández Santamaría Jorge, Garavito Muñoz Hernando, Lozano Guerrero Libardo, Martínez de Jaramillo Hilda, Moreno Díaz Samuel, Perilla Barreto Fidel, Ramírez Francisco Eladio, Sánchez Silva Alvaro y Serrano Rueda Jaime.

Con el quórum reglamentario, la Presidencia ordenó entrar a desarrollar el orden del día, el cual fue:

I

Consideración del acta de la sesión anterior.

Leída el Acta número 23, correspondiente a la sesión del día 6 del mes y año en curso, fue aprobada.

II

Reparto de proyectos.

La Presidencia adjudicó el proyecto de acto legislativo "por el cual se modifica el artículo 19 de la Constitución Nacional", al honorable Senador Germán Bula Hoyos, con 24 horas de término para rendir informe de primer debate.

III

Proyectos para primer debate.

a) Continuación del debate sobre el proyecto de acto legislativo "sobre circunscripciones electorales de Cundinamarca y Bogotá". Ponente: honorable Senador Alvaro Sánchez Silva.

En relación con este proyecto la Secretaría informó que en sesión anterior se dio lectura a la ponencia de primer debate, está en discusión la proposición con que termina el informe con derecho al uso de la palabra el honorable Senador Guillermo Angulo Gómez y se recibió el siguiente mensaje del señor Ministro de Gobierno:

Bogotá, D. E., 10 de diciembre de 1973.

Señor doctor
Francisco Eladio Ramírez
Presidente de la Comisión Primera
Honorable Senado de la República
E. S. D.

Estimado señor Presidente:

Con fecha 6 de diciembre recibí el Oficio número 19, dirigido por el doctor Eduardo López Villa, Secretario de esa

honorable Comisión, en el cual me comunica que en la sesión de la fecha, la honorable Comisión consideró la conveniencia de mi presencia para la sesión del martes 11 de diciembre, a fin de continuar el estudio del proyecto de acto legislativo "sobre circunscripciones electorales de Cundinamarca y Bogotá".

Desafortunadamente, debo comunicar por su digno conducto a la honorable Comisión que por compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional previamente, debo viajar fuera de Bogotá el día martes.

Esto no obsta, señor Presidente, para que, como ya lo hiciera sin citación previa en la sesión del jueves pasado, explique la posición del Gobierno en relación con dicho acto legislativo y rogarle a Su Señoría transmitirla, nuevamente, a los miembros de la honorable Comisión.

En síntesis, puedo indicarle que el Gobierno Nacional no tiene objeción a dicho acto legislativo, si éste se limita en la práctica a la creación de una nueva circunscripción electoral, la del Distrito Especial de Bogotá, para que elija los miembros del Congreso Nacional de acuerdo con los mandatos constitucionales vigentes y teniendo en cuenta la población del mismo. De otra parte, creada esta circunscripción electoral, se entiende que el Departamento de Cundinamarca elegirá un número de parlamentarios, así mismo, proporcional a su población y a la luz de los artículos 93 y 99 de la Constitución Nacional.

Como verán tanto el señor Presidente como los honorables miembros de la Comisión Primera del Senado, esta posición del Gobierno no contradice los términos de la carta enviada por el señor Presidente de la República y su Ministro de Gobierno al Presidente de la honorable Cámara de Representantes, con fecha 2 de mayo de 1973, ya que las objeciones que allí hacíamos a los actos legislativos relacionados con la composición del Congreso y éste de separación de Cundinamarca y Bogotá, tenían como fundamento oponernos a que dichos actos se tramitaran en la forma que hasta ese momento venían concebidos, pues de haberse aprobado simultáneamente y sin las modificaciones introducidas al de la separación de Cundinamarca y Bogotá, tendríamos que la circunscripción electoral de Cundinamarca continuaría eligiendo el mismo número de congresistas que eligió conjuntamente con Bogotá, es decir, 12 Senadores y 24 Representantes, y la nueva circunscripción de Bogotá, elegiría adicionalmente 9 Senadores y 18 Representantes. Como pueden darse cuenta los honorables Senadores miembros de la Comisión, son dos situaciones totalmente diferentes.

También quisiera informar a la honorable Comisión Primera del Senado que en la reunión que sostuvimos en Palacio con el señor Presidente de la República y los doctores Julio César Turbay, director único del liberalismo y el doctor Humberto González Narváez, Presidente del Directorio Nacional Conservador, el día 13 de noviembre, entre los temas allí analizados se trató sobre este acto legislativo, escuchándose las explicaciones que el director del liberalismo hizo en relación con el mismo, ocasión en la cual el señor Presidente de la República reiteró la posición del Gobierno Nacional a que he hecho referencia, haciendo énfasis, eso sí, en que el Gobierno se opondría si a este acto legislativo se le pretendiera adicionar algún artículo o redacción nueva que pudiera conducir a modificar la norma constitucional vigente sobre la conformación del Congreso.

En desarrollo de esta conversación, el doctor Julio César Turbay envió su carta de fecha 26 de noviembre al señor Presidente de la Comisión Primera, en relación con este tema, y el doctor Humberto González Narváez su carta de 28 de noviembre, dirigida al ponente del proyecto. Dichas cartas, en mi entender, fijan las posiciones oficiales de los dos partidos tradicionales socios de la coalición gobernante.

Me suscribo del señor Presidente de la honorable Comisión, compatriota y amigo,

Roberto Arenas Bonilla, Ministro de Gobierno.

En virtud del anterior informe, la Presidencia continuó en la discusión de esta proposición y concedió el uso de la palabra a los honorables Senadores:

Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:

—Señor Presidente: hubiésemos querido los miembros de la Comisión Primera del Senado que el señor Ministro de Gobierno se hiciera presente en este importante debate, a fin de aclararnos las inquietudes que los Senadores le hemos formulado al proyecto en discusión. Su carta muy sucinta, no colma en ningún momento las inquietudes que hemos formulado y menos explica la contradicción política, entendido el término en su verdadera acepción en que incurrir el Ministro, cuando ferocemente, tozudamente, se opone en la Cámara de Representantes al llamado proyecto "de congelación", que aparentemente prohíbe en el Senado de la República el aumento de dos curules para las circunscripciones de Bogotá y Cundinamarca.

No alcanzo a comprender cómo el Ministro tiene posiciones contrapuestas absolutamente distintas que no se compadecen dentro de la filosofía y la postura que debe asumir un Ministro que representa la cartera más importante del Gabinete, cuando ante el país ha hecho casi que un escándalo ante la posibilidad de que el Congreso aumente su número en el proyecto denominado de la congelación. Es lo cierto que el proyecto, tal como está concebido y tal como ha regresado de la Cámara implicó el aumento de dos curules más. Desde ese punto de vista me opongo al proyecto. Porque considero que tanto las directivas políticas como el Gobierno mismo deben tener una posición idéntica y guardar ante el Congreso y ante las Cámaras no solamente una misma estrategia sino una misma posición.

La ponencia del Senador Alvaro Sánchez Silva, que es jurídica en su contenido e inteligente en su concepción, plantea una serie de dudas y de inconveniencias a este proyecto. Dudas de carácter jurídico. Me parece que algunas en las que coincidió en su oportunidad el Senador Colmenares, inconveniencias de carácter político y práctico, como es la situación precaria en que queda colocada la pro-

vincia colombiana frente al gigantismo inusitado de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla.

Anotaba con justa razón el Senador Sánchez Silva que este es el camino para que en el día de mañana cualquier congresista fundamentado en esta experiencia, trate de hacer lo mismo en relación con el Departamento del Atlántico, el del Valle o Antioquia. Anotaba el doctor Sánchez en su ponencia que estos tres grandes Departamentos del país significan algo más de la tercera parte del Congreso y decía con razón, cómo la provincia, hoy por hoy en lugar de crecer, ante el dolor de quienes somos provincianos, presenta un aspecto más que melancólico. Este nuevo censo, con sus cualidades y defectos, ha venido a demostrar cómo los Departamentos en lugar de crecer, decrecen en población. El Tolima, Huila, los pequeños Departamentos de la costa demuestran el éxodo de las gentes hacia Bogotá o hacia las grandes urbes. Paradójicamente en lugar de avanzar en el número de habitantes, ese número decrece a la medida que discurre el tiempo. Por eso aquí estamos defendiendo los provincianos una situación que consagrada en la reforma del 68, creó una situación difícil e injusta para los pequeños Departamentos que en ningún caso y bajo ningún motivo, aumentarán en el futuro su representación ante el Congreso de la República. No la aumentará jamás Córdoba, ni la aumentará el Meta, ni el Norte de Santander, ni el Tolima, ni el Huila, ni el Magdalena, ni la Guajira y desde luego mucho menos el Chocó, en razón de la norma constitucional que para efectos de evaluar la representación de los congresistas toman como base también el aumento de población.

En cuanto a una publicación del Espectador de ayer que dice que la población de Bogotá asciende, aun cuando el dato aún no es definitivo, a dos millones ochocientos cincuenta habitantes. La población de Medellín, 1.100.000 habitantes. Cali, 900.000, Barranquilla, 700.000. Y yo creo que en el caso del Atlántico no ascienden a 200.000 habitantes las gentes que habitan en Municipios distintos al de Barranquilla.

Entonces me he trazado siempre una norma en mi vida, y yo creo que cundo uno representa a Colombia toda, porque es norma constitucional, entre otras cosas, de que debemos legislar sobre intereses generales que importen al país, que tengan una trascendencia y un significado suficiente. Pero se me ocurre pensar que aquí, y las cosas hay que decir las con franqueza, estamos solucionando un problema, respetable desde luego, pero no nacional, ni trascendente mucho menos, de Cundinamarca y Bogotá; el problema de unos distinguidos amigos liberales, algunos conservadores también, enfrentados al próximo debate electoral, con todas sus angustias, con todas sus dificultades, con todas las esperanzas que ponemos desde luego quienes somos políticos, en las resultantes de esa justa electoral. De tal manera que me parece que aquí no estamos definiendo una situación que le importe mucho al país, ni tenga trascendencia jurídica, ni obedezca a la arquitectura de la Constitución Nacional con todas sus reformas, sino a la solución de un problema estrictamente local en el que se aduce como argumento de fondo el que Cundinamarca no siempre está representada en el Congreso dentro de la organización actual, porque la urbe, la ciudad metropolitana, absorbe las casillas del Congreso, desalojando injustamente la representación o aspiraciones de los amigos de Cundinamarca. Este país es muy dado a los intentos de reforma constitucional, algunas veces son intentos insulares, otras veces tienen algún respaldo más grande, pero siempre se ha dicho con razón que aquí no hay ninguna estabilidad jurídica, estabilidad constitucional, y yo creo que este proyecto atenta contra la estabilidad constitucional del país. Porque aquí no se nos ha planteado a ninguno de nosotros el importante tema de la composición del Congreso de Colombia, en el que uno tiene las tesis, respetable por ejemplo, de la existencia de la cámara única, en el que otros siguen siendo partidarios con la tradición, de la vigencia de las dos Cámaras. Aquí no se ha planteado, señor Presidente, la reforma de la composición actual del Congreso. Aquí no se ha dicho por ejemplo, o no se plantea el que los Departamentos en razón de ser Departamentos y para efectos de la composición del Senado, tengan una representación igual y equitativa como lo fue en el pasado.

Aquí no se ha dicho qué ocurre también en relación con la representación de los pequeños Departamentos a que he aludido. Se trata de un problema singular, insular, al que se le han agregado una serie de aspectos nuevos, distintos de los que tratara esta Comisión, que para el Senador Alvaro Sánchez Silva, con justa razón constituyen artículos no solamente novedosos sino jurídicos, como el famoso artículo que hace que separados Bogotá y Cundinamarca, el uno y el otro voten conjuntamente para la Asamblea Departamental. De tal manera, señor Presidente, que este proyecto tiene no solamente razones de inconveniencia y peca por sus fallas en la técnica jurídica sino que también contradice la actitud enérgica asumida por el Gobierno y las directivas políticas en relación con el aumento de curules.

No se explica el por qué el Ministro de Gobierno sostenga una cosa en la Cámara y a través de una carta muy sucinta, muy por el aire, muy breve, trate de dar una explicación que bien hubiésemos querido acá de una persona que bien merece nuestra consideración, nuestro respeto y que como Ministro de Gobierno tenía la obligación de decirnos el por qué él acepta, como caso excepcional y único ante el país de que a través de esta reforma si podamos aumentar curules.

Aquí dije yo y repetía el viejo aforismo que cuando hay una misma razón de hecho hay una misma razón de derecho. Hay que ser consecuente con una línea que se ha trazado y si en la Cámara de Representantes de la coalición, o la mayoría, si no todos, se han opuesto a la congelación porque implica un aumento de curules, pues yo creo que tenemos que seguir una misma línea de conducta para no contradecirnos a nosotros mismos, ni contradecir una pauta marcada por el Gobierno Nacional. Aquí se habla de un pacto, de una conversación. Yo no diría que pacto, porque la materia no es tan trascendental, ni tan definitiva, de una conversación entre el señor doctor Turbay Ayala, jefe

distinguido, eminente del partido liberal, el doctor Humberto González Narváez, el señor Ministro de Gobierno, alrededor de este proyecto en el que se observaron algunas fallas por ejemplo, el que se le otorgará treinta Concejales al Distrito Especial y en que se consideró que debería aprobarse el proyecto sin que esto en mi sentir implique como lo explicaba el doctor Sánchez Silva, un grave compromiso, un compromiso ineludible de carácter político para los dos partidos. Simplemente se trata de una opinión que no ha tenido una expresión rotunda del señor Presidente de la República; él no se ha ocupado de esto, más que todo se ha tratado de una serie de conversaciones a nivel de directivas políticas. Por manera que la Comisión no solamente debe ocuparse de los reparos que el señor Senador Sánchez Silva le hace al proyecto al pedir en la proposición con que termina el informe, que se nieguen tres de los artículos de que se compone el proyecto sino estudiar también otras circunstancias de carácter político e institucional, proyecto que aun siendo aprobado por la Comisión y en el evento remoto y difícil de que pasara en el Senado por que requiere una votación calificada, mínimo 60 votos afirmativos, tendría que regresar a la Cámara para que ésta hiciera un pronunciamiento sobre las modificaciones que la Comisión le hiciera a este proyecto.

Señor Presidente: el doctor Sánchez Silva, en su ponencia y en la proposición con que termina el informe propone: "la Comisión se abstiene de debatir el artículo 3º del proyecto por adolecer de fallas constitucionales en su tramitación. Igualmente se abstiene de debatir el artículo transitorio por idénticas razones". En cuanto al artículo 3º, es muy clara la posición de las directivas políticas en el sentido de que debe negarse. El artículo 3º expresa: "el Concejo del Distrito Especial de Bogotá estará integrado por 30 miembros principales y sus respectivos suplentes". El artículo transitorio dice: "hasta tanto la ley perfecciona la separación entre el Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, la Asamblea Departamental estará integrada por 20 Diputados elegidos por la circunscripción electoral de Cundinamarca, 10 elegidos por la circunscripción de Bogotá". En relación con este artículo transitorio también propone el Senador Sánchez Silva que se niegue, entre otras cosas por ser un artículo exótico, raro, absurdo, injurídico, violatorio de la estructura de nuestra Constitución. Sobre este artículo en su oportunidad el Senador Colmenares hizo algunas observaciones que las repite el Senador Sánchez Silva, porque es inconcebible que separadas las dos circunscripciones electorales, la de Bogotá y Cundinamarca, las dos concurren a votar para la Asamblea, dentro de un número caprichoso, sin que obedezca a nada cierto, a ninguna realidad, el que escoja 19 Diputados y Cundinamarca 20. Este es un artículo que en mi sentir es atentatorio de la reforma constitucional y violatorio del artículo 7º de la Carta, que dice: "fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada Departamento para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas, o lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social podrán no coincidir con la división general".

Honorable Senador Hugó Escobar Sierra:

—Además yo diría que es antidemocrático, porque no se entiende que Bogotá elija sólo 10 Diputados teniendo más población que Cundinamarca.

Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:

—Por manera que en el afán de legislar, porque en esto hay mucho afán, lo hemos visto en estos días, hemos tenido la grata fortuna de ver caras que hacía días no veíamos, muchos amigos de Cundinamarca, de Bogotá, como por cosa rara son pocos los de Bogotá, parece que el problema incide más en Cundinamarca, y en ese afán de legislar, han cometido errores jurídicos garrafales y graves como el que anotábamos en relación con la Asamblea. Yo no sé si con el tiempo se va perdiendo la concepción de lo que debe ser el Congreso y su manera de legislar y de pronunciarse sobre los proyectos. Si a la larga nos vamos volviendo un poco laxos en esa concepción, yo creo, porque en esta Comisión hay gentes eminentes y respetables, que tenemos que ponerle mucho cuidado y acento a las reformas constitucionales para que ellas obedezcan a un interés general, no a unos intereses particulares y singulares, cuando estamos en vísperas de unos comicios electorales.

Dentro de tres o cuatro meses si Dios nos ha de dar vida, Colombia definirá electoralmente una situación por la vía democrática. Este proyecto hace relación directa a la cuestión de carácter electoral; es el arreglo de unas situaciones que he dicho reiteradamente, merecen mucho respeto, mucha consideración, porque cómo no van a merecer respeto las personas que tienen interés en este proyecto o las zonas territoriales a quienes les importa. Lo que sí no me gusta, señor Presidente, es que estemos legislando en detrimento de los demás Departamentos del país, de la provincia colombiana, y que hayamos olvidado el tema fundamental que ocupa al país desde hace mucho tiempo, lo preocupó el siglo pasado y lo seguirá preocupando, es el famoso tema de la composición del Congreso de Colombia, el tema de la Cámara única o de las dos Cámaras. Pero aquí estamos tratando un tema singular, un tema regional, abriendo camino eso sí, a una serie de proyectos que dejarían a 18 Departamentos del país o 19 en una infima minoría en el Congreso de Colombia. No demora el proyecto para separar Barranquilla del Atlántico, Cali del Valle, Antioquia de Medellín.

Mientras tanto, dentro de una gran inconsecuencia política y regional, todos los días será menos justa y equitativa la representación de los Departamentos de Colombia que tienen una pequeña población o cuyas ciudades, si apenas son unos pequeños burgos, apenas están en vía de crecimiento.

De manera que mi posición es muy clara: me opongo a este proyecto tanto en la Comisión como en cualquier escenario, porque yo creo que en la vida el hombre tiene que tener una línea de conducta muy definida y no puede contradecirse a sí mismo. Me opongo primero, porque si el

Gobierno Nacional, enfática y rotundamente le ha dicho al país que no tolera ni admite el aumento del número de congresistas, con este proyecto se están aumentando dos congresistas. En segundo lugar, me opongo por razones de índole constitucional y jurídica como las que anoté anteriormente en relación con esa caprichosa, exótica y rara figura que crean para efectos de la elección de la Asamblea de Cundinamarca. Y en tercer lugar, porque considero que lo que el país necesita y el Congreso requiere, es una gran reforma constitucional, esa sí sería, que se ocupe de la integración de nuestras Cámaras y de la representación que se le debe dar a todos los Departamentos que integran este país que tanto queremos.

De consiguiente, señor Presidente, esta es mi posición, me duele mucho oponerme a los afanes justos de quienes ven en este proyecto una buena salida para un futuro debate electoral pero creo que mi deber de Senador de la República es ocuparme de problemas de más grande magnitud, que interese en el país y el día que se debata o se haga el gran debate del Congreso de Colombia, si es que he de volver a este Senado de la República, estoy dispuesto a que examinemos con diligencia, con sabiduría, con seriedad y ponderación este problema que si es de mucha monta. Aquí en el fondo, con la franqueza que me caracteriza como tolimense, se está debatiendo un problema político a través de la reforma de la Carta que no puede ser objeto de enmiendas como la que se ha presentado que entre otras cosas le hacen daño a la seriedad que debe tener el constituyente colombiano. Eso es todo, señor Presidente.

Cerrada la discusión de la proposición con que termina el informe, el honorable Senador Germán Bula Hoyos, solicitó el que se votara por partes, así:

Primera parte. "Dese primer debate a los artículos 1º, 2º y 4º del Proyecto de acto legislativo número 115/72 sobre circunscripciones electorales de Cundinamarca y Bogotá".

Segunda parte. "La Comisión se abstiene de debatir el artículo 3º del proyecto por adolecer de fallas constitucionales en su tramitación".

Tercera parte. "Igualmente se abstiene de debatir el artículo transitorio por idénticas razones".

Sometida a votación la primera parte transcrita, fue aprobada.

Sometida a votación la segunda parte antes transcrita y previa verificación de la votación, fue aprobada por el siguiente resultado: siete votos afirmativos por cinco votos negativos.

Sometida a votación la tercera parte antes transcrita y previa verificación solicitada por el honorable Senador Germán Bula Hoyos, fue aprobada con el siguiente resultado: ocho votos afirmativos, por cuatro negativos.

Sobre la votación anteriormente narrada los siguientes honorables Senadores dejaron constancia de su voto así:

Honorable Senador Libardo Lozano Guerrero:

—Honorable Senador Sánchez Silva, con la venia de la Presidencia, me ha concedido una interpelación. Es brevísima y tiene este sentido: la ponencia de Su Señoría ha sido tan clara, tan explícita, y ha tenido la virtud de recoger en la proposición con que termina el informe, las inquietudes generales del proyecto que prácticamente puede decirse que la votación sustrae casi por completo un nuevo debate. Me parece que se le ha hecho honor a una ponencia muy elaborada, muy inteligentemente manejada y que la salida entre los polos que se presentaban de discusión dentro de la Comisión, realmente ha sido afortunada.

De tal manera que revivir el debate sobre el articulado del proyecto, desde luego, no faltaba más que le fuera yo a coartar la libertad de Su Señoría para expresar nuevos argumentos, sería más o menos inoficioso. Yo comentaba con colegas, cómo esta proposición no era la común y corriente en las ponencias que suelen presentarse en esta Comisión: dese primer debate o archívese el proyecto. Es decir, ya estamos comprometidos. Hay una decisión sobre la voluntad de la Comisión en relación con la orientación del proyecto. Para mí lo básico, lo fundamental, era la división de las jurisdicciones electorales entre Cundinamarca y Bogotá. Eso se ha aprobado afirmativamente, siguiendo las orientaciones de Su Señoría y se ha aprobado en forma amplia, clara, sin ninguna duda sobre la legalidad de esa aprobación. Respecto de las argumentaciones de oposición a los artículos que implicaban dudas constitucionales, inconveniencias, posibles antecedentes sobre otras materias, en fin, ha habido acuerdo, y se han negado de acuerdo con la voluntad de Su Señoría expresada, repito, en una proposición que tuvo la virtud de recoger en una síntesis muy clara y precisa las orientaciones que Su Señoría encontró aconsejables en relación con este proyecto de ley.

Yo no soy gobiernista incondicional. Pero me parece que la posición del Gobierno ha sido claramente expresada en el sentido de indicar la participación del señor Presidente de la República en este proyecto de ley. Algo semejante estaba sucediendo con el proyecto de rebaja de penas, en el que se hablaba de que era una iniciativa del Ministro. Yo no concebía que un Ministro tenga la audacia de presentar un proyecto de ley, de sustentar un proyecto de ley o de reforma constitucional sin la consulta exhaustiva al primer mandatario de la Nación. Por eso fue preciso que el Ministro Castro anoche leyese una carta del Presidente de la República en la cual adhería al proyecto de rebaja de penas en forma clara, al límite de que el honorable Senador Ospina Hernández, acogiendo a su adhesión al Gobierno lo votó favorablemente. Del mismo modo considero que cuando el señor Ministro de Gobierno hace relación al acuerdo a que llegaron con el señor Presidente de la República, las directivas legítimas de los partidos, está apoyando el proyecto en su parte fundamental, es decir, en la parte que hemos aprobado. Esto tiene por objeto, en forma respetuosa, cordial, para que no naufrague el proyecto en esta agonía de la legislación, que le demos luz verde al proyecto y no nos enfusquemos nuevamente en un debate que ha sido exhaustivamente llevado, en forma gallarda, inteligente, alta como saben hacerlo los miembros de esta Comisión. Yo por ejemplo, tengo profundo respeto por Su Señoría, le admiro su capacidad de trabajo, su vocación

de servicio, su patriotismo, lo mismo que al honorable Senador Angulo Gómez. Respeto sus razones, me parece que están inspiradas en sentimientos nobles, generosos, patrióticos y la angustia porque pueda proliferar este sistema de creación de nuevas jurisdicciones en las grandes ciudades del país, realmente debe ser objeto de meditación por parte de los Senadores futuros, sobre estas materias. Esa es la síntesis o la base o la orientación de esta respetuosa interpelación que le he hecho inclusive antes de oírlo. Per saltum, he hecho una cosa fuera de norma, porque no sé qué es lo que Su Señoría va a agregar, pero quería anotarle que fue tan clara su exposición, que fue tan completa, en tema complejo, difícil, pero tan brillante, que algún número de Senadores de la Comisión que estábamos un tanto perplejos ante ciertas dudas que se nos presentaban y que usted acogió maravillosamente, vamos la parte modular del proyecto. Yo no creo que hemos defraudado a los amigos de Cundinamarca y de Bogotá aprobando lo esencial del proyecto. Lo demás es adjetivo y creo que hemos encontrado la salida para llegar a un acuerdo. En otra forma, un empesinamiento en acogernos a la integridad del proyecto, habría hecho correr una suelta muy equívoca, muy incierta al proyecto de reforma constitucional. Era esa la interpelación que quería formular a Su Señoría, agregando una felicitación por su maravilloso trabajo. Muchas gracias.

Honorable Senador Alvaro Sánchez Silva:

—Señor Presidente, honorables Senadores: en primer término debo agradecer los términos muy elogiosos del honorable Senador Libardo Lozano, inmerecidos y el único comentario que puedo hacer es que realmente me abruma tanto por el exceso de los mismos como por la persona que los ha hecho. Mi intervención iba a ser sumamente breve y va a ser muy breve, honorable Senador. Realmente quedaron despejadas las incógnitas en relación con los puntos relacionados con Concejo de Bogotá y Asamblea de Cundinamarca. Quedarían dos puntos, uno me parece que está más o menos dilucidado, así resulte inconveniente, resulte extraño en la Carta Magna de la República, que es el relacionado con que la Asamblea de Cundinamarca va a ser el resultado de dos circunscripciones electorales distintas. Esto es un injerito de que no hay antecedentes en la Constitución Nacional. Pero como digo, parece que al menos a medias está definido por la Comisión. El otro punto, ese sí me parece que no ha sido definido, a pesar de que el texto definitivo venido de la Cámara de Representantes parece que lo contempló, es el relacionado con el aumento evidente de curules. Yo anoté en la ponencia que no entiendo cómo mientras se está impidiendo la aprobación del proyecto llamado de congelación de curules, porque evidentemente implica un aumento de congresistas, de parlamentarios, acá, a través de la división de circunscripciones electorales y por razón de los residuos de población, vamos a aumentar una curul en la Cámara y una en el Senado. Ayer con el honorable Senador Diego Uribe Vargas y el honorable Senador Alfonso Rodríguez, hacíamos cuentas y es evidente que Bogotá aumentaría un Representante sobre los que correspondería de mantener una sola circunscripción electoral y Cundinamarca aumentaría un Senador. Es decir, que sobre un número total de 44 parlamentarios, al aprobar el articulado tal como viene, quedarían 46 parlamentarios. En la segunda vuelta, la Cámara de Representantes incluyó una palabra. La palabra "exclusivamente" Yo realmente no sé cuál es el significado exacto de esa palabra que fue introducida como digo en la segunda vuelta. En la primera vuelta se aprobó este texto: "el Departamento de Cundinamarca será una circunscripción electoral independiente del Distrito Especial de Bogotá para las elecciones de Senadores, Representantes y Diputados, y elegirá los miembros de las corporaciones de origen popular conforme a la Constitución y a la ley". "Artículo 2º Bogotá, D. E., constituirá una circunscripción electoral independiente, elegirá los Senadores y Representantes y Concejales Distritales en la misma proporción establecida para los Departamentos". De acuerdo con este texto, Bogotá no elige Diputados. Elige únicamente Senadores y Representantes y Concejales. El texto que ha venido es el siguiente: "el Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, constituirán dos nuevas circunscripciones electorales". Distinto en su redacción al primero, que se aprobó en la primera vuelta. Dice el artículo 2º: "las dos circunscripciones electorales que se crean elegirán separadamente los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes que les corresponda". Se suprime la elección de Diputados. "De conformidad 'exclusivamente' con las reglas establecidas por el inciso 1º del artículo 93 y el inciso 1º del artículo 99 de la Constitución Nacional". Entonces queda despejado el problema y la contradicción que había entre los artículos 1º y 2º aprobados en primera vuelta, porque en el artículo 1º se decía que "el Departamento de Cundinamarca será una circunscripción electoral independiente del Distrito Especial de Bogotá y elegirá Senadores, Representantes y Diputados" y en el segundo, le quitaba a los electores de Bogotá su derecho a elegir Diputados. Acá se corrige, en el texto venido de la Cámara y aprobado en segunda vuelta, se corrige esa anomalía que coartaba a los ciudadanos de Bogotá en inferioridad de circunstancias a los ciudadanos del resto del país. Pero nos queda por saber qué quiere decir "exclusivamente".

Si aplicamos el censo del 64, repito, por razón de los residuos de población, Cundinamarca elegiría un Senador más y Bogotá un Representante más. A no ser que el "exclusivamente" quiera decir que el número de parlamentarios que actualmente elige la circunscripción de Cundinamarca se dividirá proporcionalmente entre las dos nuevas circunscripciones electorales sin que esa división signifique aumento de curul, vale la pena decir, sin que se tengan en cuenta los residuos de población de que hablan los artículos 93 y 99 de la Constitución.

Honorable Senador Germán Bula Hoyos:

—Yo he venido escuchando a través de la discusión de este proyecto, el afán de Su Señoría y de los demás Senadores conservadores de la Comisión, de encontrar una contradicción entre la negativa que el Gobierno viene prohibiendo

acerca de la congelación y a la luz verde que le dio a este proyecto mediante el acuerdo de Palacio. Una cosa es el aumento de curules por congelación como está planteado en la Cámara, caprichoso, sin sujeción a ninguna norma constitucional, sin base en ninguna población, simplemente porque se desea mantener una representación para los Departamentos pequeños que se aminoraría si se aplicara la reforma del 68.

Yo tuve la oportunidad, como miembro de la Dirección, de oponerme a los artículos de la Carta que sellaban el número de congresistas de cada Departamento, cuando se pretendió sostener para el Departamento de Caldas, ya desmembrados el Quindío y Risaralda, el mismo número de parlamentarios que venían eligiendo cuando era el Caldas grande. Y en alguna oportunidad en Palacio, en presencia del entonces Presidente doctor Carlos Lleras, algún colega al responder a mi pregunta de cuál era la base, de qué índole era esa base para el mantenimiento de esa representación, salió a luz pública, como único fundamento para esa pretensión, era un capricho. Porque Caldas, segregados el Quindío y Risaralda, quedaba con una población similar por ejemplo a la de Córdoba, un poco menos que la de Bolívar, pero en virtud de esa pretensión que si era casuística y que si era esencialmente por vía de excepción iba a quedar eligiendo tres veces más parlamentarios que esos Departamentos, que tenían una población igual.

Entonces, cuando se habla de congelación de un proyecto, sin ninguna razón distinta al deseo de que los Departamentos pequeños justamente, desde luego, ambicionen mantener su representación actual, si se está legislando caprichosamente al margen del criterio universal de que las reformas constitucionales deben ser por vía general. Pero cuanto en esta reforma dice el constituyente que Cundinamarca y Bogotá, como circunscripciones electorales distintas, de aprobarse este proyecto, van a elegir sus cuerpos colegiados en virtud de la aplicación de las normas vigentes para todos los Departamentos del país, estamos legislando por vías generales. ¿De dónde entonces resulta ese argumento que tanto ustedes han esgrimido aquí de que es contrapuesta la conducta de Gobierno en uno y otro caso? Es que nosotros estamos aquí legislando por vía general. Cuando el Presidente de la República envió su carta al Presidente de la Cámara para oponerse al proyecto era porque no se había despejado aquella disposición constitucional que dice que ningún Departamento elegirá menos de los congresistas que en la actualidad elige. Al despejarse esa incógnita y al establecerse que cada circunscripción nueva o la nueva Bogotá y Cundinamarca que ya existe pero que va a quedar independiente, van a elegir de acuerdo con la población sujetándose a la reforma del 68, no hay ninguna razón, no hay ningún argumento respetable para afirmar aquí que pretendemos legislar por vía de excepción.

Otra cosa era lo que ocurría con la Asamblea. Y quiero repetir que mi posición en este debate obedece a un acuerdo que a nivel de directivas nacionales se hizo en Palacio y de paso quiero rectificar muy cordialmente a mi amigo el doctor Alfonso Rodríguez, para decirle que también la Asamblea fue materia de ese acuerdo y que la explicación que el Presidente de la República halló aceptable fue la de que no estaba definida la situación fiscal de Cundinamarca y Bogotá, se requería que hubiera por lo menos una representación del Distrito en esa Asamblea para mantener un poco de vigilancia en el manejo del erario público. Yo estoy hablando desde luego extemporáneamente sobre este tema, porque ya la Comisión resolvió negar esa posibilidad. Pero ahora no veo la razón para que, aprobada la parte de su proposición final que recoge, como lo decía el honorable Senador Lozano Guerrero en forma gallarda, un trabajo serio y respetable, como todos los suyos, abramos de nuevo el debate para demostrar lo indemostrable. Estamos legislando por vía particular en un problema constitucional. Yo creo que esto está fuera totalmente de discusión. Si Su Señoría me demuestra o nos demuestra que al nosotros aprobar el artículo como está, como lo demandaba el Senador Escobar Sierra, con toda lógica, estamos legislando por vía de excepción, yo lo acompaño a negarlo.

Pero de la simple lectura del articulado se desprende que estamos acogiéndonos a un principio general de la Constitución, preestablecido, ni siquiera lo hemos utilizado ad hoc para esta materia. Es que el constituyente ha fijado unas normas generales dentro de las cuales se enmarcan las actividades constituyentes posteriores. Al decirle el constituyente del 68 al país y a los Congresos futuros que la base de la población para elegir Senado, Cámara y Asamblea de los Departamentos, es una, y al enmarcarse este proyecto dentro de esa reforma, no hay ningún fundamento para que se venga ahora a revivir un debate tratando de demostrarnos que estamos legislando por vía particular.

Sinceramente no quería intervenir más en esta discusión. Yo entiendo en un principio qué es lo que ha ocurrido en el Congreso en las últimas sesiones y eso es muy importante, es que empieza a deslindarse un poco la conducta partidaria respecto de los acuerdos. Y que empezamos los liberales a ser relevados de ese cargo tan permanente que nos vienen haciendo de que somos ajenos a la responsabilidad compartida de los actos del Gobierno del Presidente Fastrana y que no se a va poder en adelante decirnos cuando el candidato presidencial del partido afirme una cosa pública, una crítica, un acto de gobierno, que estamos incumpliendo los pactos. Anoche mismo en el Senado tuve que decirle al Senador Giraldo que no era de recibo que calificara de sectario al Ministro de Justicia, porque había firmado el proyecto de rebaja de penas a los presos de Barranca. Y afirmaba, como después lo afirmó el mismo Ministro, que yo no concebía, como lo decía aquí el Senador Lozano Guerrero que un Ministro de Estado tuviera la aviantez de ir a presentar un proyecto de esa naturaleza al Congreso, sin el conocimiento de sus superiores jerárquicos, el Presidente de la República, porque es que los proyectos que presenta un Ministro de Estado son proyectos del Gobierno, no son proyectos del Ministro. Por eso, cuando se define en cada momento político del país la responsabilidad, yo creo que no es justo que al partido liberal le estén colgando el San Benito de que es inconse-

cuenta con los compromisos contraídos. No. Lo que pasa es que estamos recobrando el derecho, la autonomía para definir los problemas nacionales. Y lo vimos anoche en el Senado.

En el Senado hay un proyecto presentado por el Gobierno con el asentimiento y después con el espaldarazo de una carta pública que leyó el Ministro anoche en el Senado, del Presidente de la República, la bancada conservadora con la excepción de algunos miembros de ese partido, votó en contra del proyecto oficial. Me parece muy bien. Los pactos no pueden llevar a los congresistas de Colombia a contraer compromisos más allá de sus convicciones morales y jurídicas. No podemos seguir pensando que los pactos son el límite de toda nuestra actividad intelectual en el Congreso. Por eso anoche, cuando el Senador Ospina Hernández votó afirmativamente la rebaja de penas haciendo una aclaración de que su voto obedecía exclusivamente a que era un proyecto del Gobierno, yo lo respeto mucho en su determinación, pero no la compartí, debió votar en conciencia como votaron ustedes, honorables Senadores, en forma activa, inclusive incurriendo en la injusticia de calificar al Ministro liberal de sectario, porque estaba defendiendo un proyecto originario del Gobierno, esencialmente del Gobierno que preside un ciudadano conservador eminentísimo.

Entonces si aquí se aparta la bancada conservadora y una parte liberal del acuerdo que en Palacio surgió a raíz de este proyecto, yo no lo encuentro desagradable ni mucho menos violatorio de los pactos, ni del espíritu que debe regir esta confraternidad parlamentaria que respalda al Gobierno del doctor Pastrana. Yo lo dije aquí y lo repito hoy: el acuerdo en Palacio fue a nivel de directivas frente al Presidente de la República y a su Ministro de Gobierno. Con explicaciones pertinentes de cada artículo del proyecto que estamos discutiendo.

Con la aclaración al señor Presidente de la República de dos aspectos que a él lo inquietaban: el uno que a Bogotá se le puede dar un Concejo Municipal de 60 individuos que iban a constituirse en un nuevo congresito y el otro que el Presidente aceptaba que una vez aprobado el proyecto, la presentación de los Diputados de Bogotá conservaba en la Asamblea de Cundinamarca, no era sino el fruto de la necesidad de que el Distrito vigilara su patrimonio fiscal frente a una entidad que todavía no había deslindado con ella esa situación en virtud de la situación de esta entidad última, el Distrito en el año 45. De manera que hecha la aclaración al Senador Sánchez Silva y al Senador Angulo Gómez con el respeto que les profeso y la admiración que aun con mayor ahínco les profeso también, dejo establecido que los pactos van buscando el declive necesario que la democracia colombiana necesita para el futuro. Me decía esta mañana el Senador Millán, criticando fuertemente la aprobación del proyecto de rebaja de penas, que lo que le faltaba a Colombia era la apertura ideológica de los partidos en el Congreso para que volviera la oposición constructiva, porque estábamos frente a un Gobierno que ordenaba a la justicia militar procesar y condenar si había pruebas y después ordenaba a su Ministro de Justicia revocar esa determinación mediante ese proyecto de ley, eso obedecía a la falta de una oposición de partido del Congreso.

Pues yo creo que vamos ya llegando a ese término sin haber apenas elegido el Presidente de los colombianos sin sujeción a la alternación. Me parece maravilloso que cada vez que se presenta un proyecto mediante el cual uno de los partidos políticos o una parte de ese partido considera violentada su integridad política o considere inconveniente para el país la determinación que ahí se va a adoptar, haga uso de su autonomía parlamentaria, de su propio criterio y legisle como lo ordena la Constitución atendiendo el bien general, autónomamente, sin dependencia de nadie. Quedamos, pues, relevados los liberales a tratar cualquier tema que inquiete al Gobierno actual y queda también relegado el candidato presidencial, doctor López Michelsen, del grave pecado de irreverencia a la coalición, de incumplimiento de los pactos, porque sólo hacemos uso del derecho de disenso y de la capacidad decisoria de cada partido y de cada parlamentario en el momento de definir problemas nacionales. No es más, honorable Senador.

Honorable Senador Alvaro Sánchez Silva:

—Honorable Senador, yo creo que si usted en una interpellación tiene derecho a demorar la aprobación o impropiedad del proyecto 20 minutos, el ponente tenga derecho a decir una pocas palabras en relación con él. Yo creo que el proyecto más bien se perjudica con esa clase de intervenciones, porque yo en ningún momento he afirmado que lo que se va a aprobar, que lo que se está debatiendo es por vía de excepción. Estoy diciendo exactamente lo contrario: que al separar Cundinamarca y Bogotá para efectos electorales y al aplicarse la regla general, aumenta un Senador y un Representante. Yo no he estado diciendo lo que usted me atribuye, honorable Senador. En relación con los temas políticos que he tratado y que veo yo que no tienen nada que ver con el proyecto, porque la posición que han adoptado los Senadores conservadores y algunos liberales, la que he adoptado yo personalmente al rendir ponencia, no obedece a ninguna ubicación, ni a ningún interés de partido, honorable Senador. Yo creo que en la misma forma en que los honorables Senadores liberales y Representantes liberales que conforman el Congreso no han sido reunidos para que expresen su criterio sobre este proyecto de acto legislativo, tampoco lo hemos sido nosotros.

Ahora, lo relacionado con los pactos, pues yo no sé hasta dónde el honorable Senador Bula Hoyos tenga la voz, la personería del señor doctor López Michelsen, candidato a la Presidencia de la República, para que nos haga la notificación que nos ha hecho. Es primera noticia que yo tengo de esa personería. En segundo lugar, nosotros sí estamos cumpliendo los pactos, y Su Señoría no sé por qué olvidó al referirse al proyecto sobre rebaja de penas que se aprobó ayer, que nosotros dejamos una constancia que debe figurar en los Anales de hoy, conforme a la cual estábamos dispuestos a votar el proyecto original del Gobierno. Que no votábamos el proyecto afirmativamente en

razón de las modificaciones introducidas en la Cámara. De manera que usted no nos puede hacer el cargo, honorable Senador, de que nuestro voto iba o estuvo contra la iniciativa del Gobierno. Nosotros estuvimos dispuestos a votar y así lo dejamos claramente establecido en la constancia, el proyecto original del Gobierno, que se refería a quienes están pagando condena, no a quienes le han escurrido el bulto a la justicia.

No doy más interpellaciones, honorable Senador, porque estoy un poco cansado de aguantar regaños. Yo voy a terminar. Decía en contra de lo que me atribuye el honorable Senador Bula Hoyos, que aquí no estamos afirmando que se trataría de un régimen de excepción. Indudablemente el constituyente del 68 al establecer las normas contenidas en los artículos 93 y 99, no pensó, no imaginó siquiera que el aumento de curules se pudiera lograr a través de la división de circunscripciones electorales. Ni siquiera se imaginó en ese momento que eso pudiera lograrse a través de ese expediente, de ese tipo de reformas constitucionales. Que con ese proyecto de acto legislativo se van a abrir paso y yo les garantizo a los honorables Senadores, que el año entrante vendrá el proyecto de acto legislativo para Barranquilla, para Cali y Medellín, por de pronto. Luego vendrá para otras ciudades, para otras comunidades, otras entidades, para otros gremios, inclusive. Ese es un aspecto distinto, sobre conveniencia. Lo que quiero resaltar es esto: se procede con lógica, se procede con sensatez.

Si de una parte se dice, no se puede aumentar el número de congresistas a través de la congelación. No se puede violar el principio establecido en la reforma del 68. Que afecta exclusivamente a la provincia colombiana, a los Departamentos pequeños, exclusivamente, y que cada día los va a afectar más, porque está demostrado con el actual censo que la provincia colombiana no crece poblacionalmente. Eso ha quedado demostrado acá e inclusive algunas disminuyen como en el caso de Manizales, Armenia y Pereira, según lo ha afirmado la prensa, a la que yo le creo. Entonces pregunto, repito, ¿si hay lógica en aumentar el número de curules por el expediente de actos legislativos de este tipo que es el primero de esta serie que se va a venir y al mismo tiempo procediendo con otra lógica, disminuir los parlamentarios de la provincia colombiana? Y sobre todo quiero que quede claramente esta inquietud aplicando las normas de los artículos 93 y 99. En un futuro no muy lejano, Cundinamarca, Antioquia y Valle controlarán el Congreso colombiano. Antes de 10 años, es decir, cuando se apruebe el censo que se celebró este año, esos 3 Departamentos creo que van a tener la mitad más uno del Congreso colombiano.

Entonces es bueno que los honorables Senadores y Representantes, los que aspiran a curules por la provincia colombiana, se den cuenta de lo que nos espera. Y esto tiene por objeto pedirles que se piense con altura, que se piense para el futuro y que se den cuenta de que el problema de la provincia de Cundinamarca en relación con Bogotá es un pávido problema en relación con el resto de la provincia colombiana que tiene que hacer frente a sus capitales; sobre todo cuando han tenido un inmenso desarrollo como Cali, Barranquilla y Medellín.

Honorable Senador Saúl Charris De la Hoz:

—Honorable Senador Diego Uribe. Le agradezco mucho la gentileza que ha tenido al concederme esta interpellación. Pero yo quisiera decirle a la Comisión lo siguiente: nos encontramos lo suficientemente ilustrados por las magníficas intervenciones que aquí se han presentado, en el curso de las sesiones pasadas. La brillante ponencia del honorable Senador Sánchez Silva, nos ha dado no solamente un concepto firme en el orden jurídico del proyecto, sino toda la claridad que él con su inteligencia supo expresar en esta ponencia. Yo quisiera rogarle el favor a la Comisión de que en vista de esa ilustración que todos estamos absolutamente convencidos de la bondad del proyecto porque hemos votado la proposición a la manera como el señor ponente la presentó, que nos concedan a los miembros de la Anapo, que estamos aquí en esta Comisión desde muy temprano, desde las 9:00 de la mañana, para cumplir con nuestro deber, nos concedan la venia de votar este proyecto para que así podamos cumplir nosotros con un acto muy importante que se va a realizar en este instante en el Hotel Tequendama.

Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:

—Para despejar una duda del Senador Bula Hoyos. Acá no estamos en ninguna comisión política, ni de bandería, ni de secta, ni los conservadores estamos asumiendo posiciones sectarias. El señor Presidente José Vicente Sánchez quería hacer uso de la palabra para defender el proyecto. Y a mi casa me han llamado muchos de los distinguidos amigos conservadores de la provincia de Cundinamarca, para que le demos el voto favorable al proyecto. Yo, que le voy a votar en contra y ya le dije las razones, lo hago con una convicción jurídica, por las razones que muy brillantemente acabó de exponer el Senador Sánchez Silva, de tal manera que honorables Senadores, que quede muy en claro que esta no es una convención política en ningún caso.

Honorable Senador Hugo Escobar Sierra:

—Honorable Senadores y señor Presidente. Yo creo que en realidad de verdad, hay unos criterios formados sobre el proyecto. No aceptaría de ninguna manera que haya la impresión de hacer cualquier tipo de filibusterismo parlamentario. Lo que hemos dicho lo hemos expresado con toda claridad. Yo aquí obro en función de unas convicciones no muy recientes sino desde el año pasado expresadas y consignadas en ese expediente. De tal manera que dentro de la cortesía que acostumbramos los Senadores de la Comisión Primera y los Senadores en general, sabiendo que hay distintos compromisos de orden social, yo no sé si el señor Presidente y quienes quieren intervenir me permitirán hacer la petición muy cordial y respetuosa de que procedamos a votar el proyecto, que tendremos un segundo debate para hacer exposiciones mucho más amplias en la plenaria. Así lo pido formalmente, señor Presidente.

Honorable Senador Germán Bula Hoyos:

—Yo respeto mucho los compromisos de todos, yo también los tengo, pero dos cosas: la primera: el Senador Sánchez Silva considera que el doctor Angulo Gómez y él son una sola persona. El doctor Angulo Gómez habló aquí de que había que legislar, en lo nacional y no por vía particular de un Departamento. A eso me refería yo. De manera que yo respeto mucho la vanidad del Senador Sánchez Silva que pretende observarse al Senador Angulo Gómez, pero por eso afirmé esa parte. Segundo, yo no soy vocero de nadie, ni siquiera del candidato de mi partido al cual respeto y quiero profundamente. Cuando yo afirmo aquí que reclamamos el derecho a criticar, sin que se nos coloque en la condición de enemigos de la coalición, ya el candidato lo ha afirmado en las plazas públicas centenares de veces. Yo no regaño a nadie. Yo hablo a veces en este tono porque es mi tono y no tengo otro.

Honorable Senador Jaime Serrano Rueda:

—Señor Presidente, yo me veo en la necesidad de explicar mi voto porque yo soy o he sido caracterizado por cierta indisciplina política y como ésta es una gran decisión política, no es de tipo jurídico y por eso estoy en desacuerdo parcial con mi distinguido colega, doctor Angulo Gómez. Entonces tengo que explicar mi voto yo, el eterno disidente. Entonces siendo esta una decisión política, yo tengo que anotar estos hechos primero que todo. Que el Presidente del directorio de mi partido le dio luz verde al proyecto pero entiendo que el doctor Angulo Gómez quien es miembro de ese directorio no está de acuerdo con esa decisión, luego eso no fue decisión del directorio.

Pero por otra parte, el señor Presidente de la República, que de acuerdo con una centenaria tradición de la política colombiana, es el jefe del partido o se le reconoce una suigeneris jefatura, también le dio el visto bueno o la luz verde a ese proyecto. Todas las condiciones políticas son propicias a que se vote favorablemente ese proyecto y lo voy a votar favorablemente. Porque esa decisión política no siga gravitando sobre los Senadores. Ya va siendo hora de que los jefes políticos asuman la responsabilidad de lo que pasa en el campo político, así le vea yo inconveniencias de carácter político al proyecto de esta naturaleza. Y eso está bien que se diga ahora porque resulta que ellos toman las decisiones y se pagan las consecuencias por quienes dan las votaciones aquí. Y eso no está bien, señor Presidente. Yo creo que mi partido sale perjudicado con este proyecto. No lo cree así el Presidente del Directorio Conservador, ni lo cree el Presidente de la República, allá ellos con su responsabilidad. Yo me someto obedientemente a esa gran decisión.

Pero hay otra cosa que hay que decir también, de lo dicho con la natural vehemencia que le caracteriza al Senador Bula Hoyos. Parece que nos ha enfrentado aquí al partido liberal y al conservador y se anuncian vientos de tormenta en los próximos cuatro años si el doctor López llega a ganar. Porque ya están como quitándose de encima el compromiso de las responsabilidades y de los pactos de las conjuntas obligaciones de partido a partido. Dios nos libre, honorable Senador Bula Hoyos, pero resulta que aquí no hay enfrentamiento de partido a partido y allá están firmas muy notables, la del señor Presidente de la República y la del doctor Humberto González Narváez que nos sacan a nosotros a un lado de esa pugna. Tengo además, honorables Senadores, algunas observaciones que hacerles desde el punto de vista no constitucional, porque yo no creo en formas constitucionales o inconstitucionales, sino porque rompen el régimen general que preconiza la Constitución conforme lo expuesto por el Senador Guillermo Angulo Gómez, y a mí me choca mucho tener una Constitución de un brazo corto y un brazo largo, de una pierna corta o contrahecha, o de una columna vertebral torcida, sería mucho mejor que esto fuera un conjunto armónico donde todos los principios obedecieran a una idea general y en donde si se dice que no puede haber divisiones electorales para lo electoral, distintas de la división política, se hiciera para todo lo mismo, en donde si se establecen unos principios guías no se fueran a modificar por unos de conveniencia o por intereses particulares. Pero yo en esta tal vez la última votación que hago como parlamentario de Colombia, además no es un secreto que no me verán más aquí, entonces descargo toda la responsabilidad de ese voto que voy a dar en el Presidente del Directorio Nacional Conservador y del señor Presidente de la República, que lo han autorizado.

Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:

—Señor Presidente, mi voto negativo lo voy a resumir en tres puntos en 30 segundos. Voto negativamente y lo diré ante el Senado de la República, porque considero que el proyecto lesiona la estructura de la Constitución colombiana, porque es injusto con la provincia colombiana, y porque como lo dije y lo repito, con el carácter que tengo, es un proyecto con un afán electoral ante las elecciones inmediatas del 21 de abril.

Leídos los artículos 1º, 2º y 4º del proyecto, según la aprobación dada a la proposición con que termina el informe, puesto en consideración y sometido a votación fueron aprobados, previa verificación de ella, solicitada por el honorable Senador Guillermo Angulo Gómez, cuyo resultado fue: afirmativamente trece votos, negativamente uno.

Del articulado venido de la Cámara de Representantes se negaron en su totalidad el artículo 3º y el artículo transitorio.

Leído el título y sometido a votación fue aprobado sin modificaciones.

Preguntada la Comisión si quería que este proyecto tuviera segundo debate, y por contestar afirmativamente, la Presidencia manifestó: a petición del Senador Alvaro Sánchez Silva, me veo en la necesidad de cambiar de ponente y lamento mucho, porque Alvaro Sánchez Silva es de los Senadores más respetables que tiene la corporación, el Senado de la República y la Comisión Primera. Yo no hubiera tenido ningún reato en confiar en él la ponencia, porque es hombre de honestidad perfecta, de criterio admira-

ble. Senador que le da lustres al Congreso de la República y a la Comisión Primera del Senado, pero tengo que cambiar a petición de él y nombro al doctor Jorge Fernández Santamaría, con 24 horas de término.

El texto aprobado es:

Proyecto de acto legislativo número 115-S/72.

"Sobre circunscripciones electorales de Cundinamarca y Bogotá".

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º El Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca constituirán dos nuevas circunscripciones electorales.

Artículo 2º Las dos circunscripciones electorales que se crean, elegirán separadamente los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes que les corresponda, de conformidad exclusivamente con las reglas establecidas por el inciso primero del artículo 93 y el inciso primero del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Artículo 3º Este acto legislativo regirá desde su promulgación.

En uso de la palabra el honorable Senador Jorge Fernández Santamaría, dejó la siguiente constancia en relación con el proyecto de acto legislativo número 25/73 "por el cual se ordena la formación del Departamento de Urabá y se crea una circunscripción electoral", su texto es:

Constancia dejada por el Senador Jorge Fernández Santamaría.

Señor
Presidente de la Comisión
Primera Constitucional del Senado.

Con el fin de que se incorpore al proceso sufrido por el Proyecto de acto legislativo número 25/73 "por el cual se ordena la formación del Departamento de Urabá y se crea una circunscripción electoral", presentado a la consideración del honorable Senado de la República por el Senador Bernardo Elejalde Toro, proyecto que, por unanimidad fue negado, en cuanto hace relación a la creación del Departamento, y para que sirva, en el futuro, como ilustración sobre la historia del mismo, me permito hacer un resumen de los argumentos expuestos por el suscrito Senador ante sus colegas de la Comisión Primera y que tuvieron como resultado la negativa del citado proyecto en la parte antes mencionada.

a) Mi posición ante el proyecto, no obstante ser el único Senador antioqueño en esta Comisión, fue siempre analítica y objetiva. No procedí inspirado en un mal entendido criterio regionalista, ni por motivos egoístas que me llevarán a defender sólo la integridad de Antioquia. He considerado siempre que la posición de Antioquia y de sus gentes ante el país debe ser generosa, inspirada en la búsqueda de un desarrollo armónico de las distintas regiones que conforman a Colombia, para lograr así una auténtica integración nacional y un mejor estar para todos los colombianos. Antioquia ha dado clases ejemplares en este sentido, y como manifestación importante de esta filosofía política, tuvo el honor de ser en el Congreso el personero del Situado Fiscal, basado fundamentalmente en las tesis descentralistas defendidas y propugnadas por mi Departamento, con miras a lograr el equilibrio necesario en las distribuciones de los ingresos de la Nación para que ellos se apliquen en mayor proporción a las regiones más débiles económicamente, más atrasadas en su infraestructura, obteniéndose un ordenado y justo progreso para todas las áreas o zonas en que se divide el país. Lo anterior no obsta para sostener que un sentimiento regionalista, bien entendido, es un importante agregado en el proceso de adelanto de los pueblos, sentimiento, que no sobra decirlo, existe, no sólo en Antioquia, sino también en muchas otras regiones colombianas.

Como demostración de este planteamiento, basta recordar los términos en que se pronunció la reunión ocurrida en el recinto de Quezama, recientemente: "al examinar detenidamente los problemas básicos de nuestro Departamento hemos llegado a la conclusión de que son esencialmente iguales a los de las demás regiones de Colombia y que las principales necesidades del país las sentimos y aceptamos como las primordiales para nosotros, por cuya solución estamos dispuestos a consagrar nuestra acción y a empeñar nuestro esfuerzo".

b) Dentro del ambiente sereno y serio; propio de una Comisión Constitucional del Congreso, puede hacerse el análisis de este proyecto de acto legislativo, bajo distintos aspectos, a saber: I) el jurídico; II) frente al artículo 5º de la Carta; III) el socio-económico; IV) en cuanto a facultades extraordinarias, y V) finalmente, en cuanto a la circunscripción electoral que se propone crear.

Es de advertir que el honorable Senador Garavito, jurista especializado en derecho penal y acucioso parlamentario, rindió ponencia favorable a este proyecto, impresionado seguramente por el sinnúmero de necesidades que afectan, no a toda la zona que se proyecta segregar de Antioquia, sino principalmente a la región de Urabá, frente a la indiscutible factibilidad de desarrollo económico que presenta.

Por ello seguramente, no entró a hacer un análisis profundo del problema jurídico y social que conlleva la iniciativa.

I) Aspecto jurídico: se ha presentado el proyecto como un acto legislativo. Para saber si realmente reúne las características propias de tal y por consiguiente puede ser objeto de trámite por el constituyente, es necesario analizar la estructura que nos da la condición de Estado de derecho. Sin que sea preciso entrar a enumerar y describir las diversas teorías sobre el Estado, y aceptando la existencia del mismo como realidad jurídico-política, en-

contrariamos como lo afirma Kelsen, que el ordenamiento jurídico se conforma como una pirámide, en cuya cúspide se encuentra la Constitución, o sea la regla supuesta como hipótesis básica que da significación normativa a los hechos que integran tal ordenamiento. Con una acepción restructiva, podemos decir, que por Constitución política se entiende la norma de carácter general e impersonal que determina la forma de Gobierno, los derechos y deberes del mismo con respecto a quienes viven bajo su jurisdicción, y de estos con respecto al Gobierno.

Toda constitución política, escrita o consuetudinaria tiene una parte dogmática o ideológica y otra orgánica. En ésta se establecen los diferentes órganos estatales y se determina, en normas que pudiéramos llamar adjetivas, el procedimiento a seguir en la creación de las normas generales, llegando a veces hasta señalar o especificar el contenido de éstas.

Así pues, la Constitución fundamentalmente es un conjunto de principios de normación jurídica, de carácter general, dado que, como bien lo dice Cossio, la generalidad es esencial al mundo jurídico, sin perjuicio de que existan normas procedimentales de vital importancia para el impulso del aparato estatal. Naturalmente, la validez de la norma adjetiva o procedimental radica en su conformidad con la que le está supraordenado. En nuestra Constitución, como ejemplo de estos ordenamientos podemos citar el artículo 5º por medio del cual se faculta al legislador para decretar la formación de Departamentos, con el lleno o cumplimiento de las condiciones señaladas expresa, concreta y previamente por el constituyente.

Por otra parte, todo ordenamiento jurídico, por ser tal y más si se trata de la norma fundamental, implica delimitaciones al ejercicio necesario de la soberanía, al ejercicio del poder, las cuales ineluctablemente recaen, tanto en el aspecto ideológico, como en el de forma o procedimental. De ahí, que no podría el constituyente colombiano entrar a estudiar, ni mucho menos a aprobar una reforma a la Carta por medio de la cual la Rama Legislativa fuera dependiente del Ejecutivo, ya que rompería la ideología de nuestra Carta, basada en la teoría de Montesquieu en cuanto a la separación de los poderes, fundamento irremplazable de la doctrina democrática.

Tampoco podría, sin que saltara en pedazos la estructura misma del Estado de derecho que, filosófica e ideológicamente conforma nuestra organización jurídica, aprobarse como acto legislativo, una norma que resuma en forma omnimoda, en una sola persona, todo el poder político.

Desde el ángulo procedimental no podría estudiarse ni aprobarse una reforma a la Carta para ordenar que la pena de muerte se aplique a persona determinada. Se rompería el principio consagrado en la parte dogmática; se quebrantaría la norma de la impersonalidad y generalidad del ordenamiento supraordenado, y además se procedería sin competencia jurídica ya que estaría en la órbita del legislador, establecer la norma para la aplicación de tal sanción.

¿Podría igualmente, aprobarse una reforma constitucional en una sala oculta? No, porque mientras no se reforme el artículo 218, el constituyente se ha autolimitado, al ordenar en tal disposición, que toda reforma a la Carta requiera dos vueltas.

Para el caso concreto del proyecto que se analiza, ¿podría el constituyente aprobar una norma específica, de carácter particular como la que se propuso al ordenar el Departamento? No, porque carece de competencia constitucional para ello, ya que la Carta atribuye al legislador la capacidad jurídica para crear estas entidades; tiene sí competencia el constituyente para sustituir, derogar o modificar las condiciones para la creación de ellos, o para eximir, de alguna de ellas, a través de norma general; y ocurrida la sustitución, derogación, modificación o exención, le corresponde al legislador en desarrollo de su atribución constitucional, dictar la ley creadora de la entidad territorial.

Es, pues, necesario que las normas se produzcan a través del proceso de creación del orden jurídico, o sea tomando en cuenta que la Constitución es el marco para el normativo consecuente y que, como lo afirma Kelsen, sólo es regular el acto jurídico que se mantiene dentro de ese marco.

sólo es regular el acto jurídico que se mantiene dentro de acto normativo consecuente y que, como lo afirma Kelsen, presentar a la consideración del constituyente un acto reformatorio de la Carta en virtud del cual el legislador pudiera, sin sujeción a condición alguna, crear Departamentos; y aprobada esta reforma, con el cumplimiento de los requisitos constitucionales, presentar el proyecto de ley respectivo.

Son estas las razones, los argumentos que me permiten afirmar, sin temor a duda, que el proyecto a estudio no puede calificarse como acto legislativo, y que el Congreso, en su condición de constituyente, carece de competencia para debatirlo.

II) Evaluación del artículo 5º de la Carta: el artículo 5º de la Constitución es el resultado de un largo proceso político-filosófico vivido por la República desde el siglo pasado, y cuya incidencia en la historia de nuestra Nación ha sido fundamental. Cuando en la Constitución de 1853 se dijo: "la ley podrá erigir en Estado Federal cualquier porción del territorio de la Nueva Granada", nacieron los Estados Soberanos. Y vivió la Nación, hasta 1886, el enfrentamiento entre las tesis federalistas y centralistas, con las consecuencias y resultados que todos conocemos.

A partir de 1886, en todos los actos legislativos expedidos (1905, 1910, 1936, 1944, 1945, 1959, 1963 y 1968, con excepción de 1908) ha primado el criterio de la limitación a la división del territorio colombiano en entidades departamentales. Ello implica, con un clarísimo concepto de valoración jurídica, que el constituyente no considera conveniente la subdivisión del país en más entidades político-administrativas.

Como argumento de autoridad, que fija con precisión el alcance valorativo de la disposición consignada en el artículo 5º de la Carta, me permito transcribir el comentario que sobre tal norma, hace el doctor Jaime Vidal Perdomo, en su obra "Historia de la Reforma Constitucional de 1968, sus alcances jurídicos", eminente jurista que inter-

vino en forma relevante en ese proceso: "las normas sustituidas del artículo 5º de la Carta Fundamental, procedentes del Acto legislativo número 1 de 1945, que exijan doscientos cincuenta mil habitantes y quinientos mil pesos de renta anual, en virtud de los procesos de crecimiento de la población y de la desvalorización de la moneda colombiana y del aumento natural de los ingresos, se volvieron viejas rápidamente y aun pasaron desmembraciones inconvenientes de Departamentos que en algunos casos causaron daño a las comarcas que las integraban.

"Si bien es cierto, que en ocasiones hay Departamentos extensos donde resulta difícil atender debidamente a todas las regiones desde su capital, que en otras florecen legítimos intereses de autonomía o parecen sentimientos que hacen inevitable la separación, también lo es que el nacimiento de nuevas entidades político-administrativas debe estar rodeado de precauciones que permitan prevenir un impulso decidido a una región y de unas circunstancias fiscales que aseguren la vida del ente jurídico y la satisfacción de las necesidades que toma a su cargo.

"Tomando nota de todos estos factores y con experiencia de la creación de Departamentos hecha, algunas veces, en condiciones inferiores a las mínimas señaladas en la Constitución, lo que se obtiene expidiendo un acto legislativo que autorizaba a la ley para crear ciertos Departamentos, sin el lleno de los requisitos constitucionales, no olvidando los costos burocráticos que ello conlleva para el Departamento y la Nación, amén del aumento de congresistas, la reforma de 1968 reemplazó el artículo 5º por preceptos que buscan hacer más rigurosa la conversión de comarcas en Departamentos.

En primer lugar, se subieron considerablemente los topes de población y rentas (quinientos mil habitantes y cincuenta millones de renta anual sin computar en ella las transferencias que reciba de la Nación), y para mayor firmeza se ordenó que estas bases se aumentarían anualmente en un cuatro y quince por ciento respectivamente, y siempre y cuando que aquel o aquellos de que fuere segregado quedare cada uno con población y renta iguales a los del nuevo Departamento.

"En segundo término, es necesario solicitar concepto previo del Gobierno Nacional sobre la conveniencia del nuevo Departamento. Este requisito de mucho valor si se cumple volcando en él el Gobierno todo su conocimiento de la realidad administrativa y de las posibilidades financieras de la región candidata a obtener autonomía, puede formar el ansia de mayor número de Departamentos que surge de tiempo en tiempo en el Congreso, pues el Ejecutivo tiene más facilidad para resistir presiones políticas y regionales que los particulares.

"En tercer lugar, se pide un pronunciamiento previo del Consejo de Estado sobre el expediente para acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales, lo que busca también corregir errores del pasado puesto que la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de declararse inhibida para conocer de vicios de trámite de las leyes, aunque rechazada en el caso de la ley que creó el Departamento de Córdoba y la imposibilidad del Ejecutivo de formular objeciones debido a presiones políticas y regionales conduxeron a la aprobación de leyes de Departamentos que no satisfacían todos los cánones constitucionales.

"Estos conceptos que informan el texto mismo de esa disposición son el antecedente, como muy bien lo analiza Luis Eduardo Nieto Arteta, en su obra 'La interpretación de las normas jurídicas' de la creación jurídica misma, consecuentemente con la valoración vivida por quienes ejecutan los actos de creación del orden jurídico del Estado. La creación de la norma jurídica no se produce sin valoración, ya que el derecho es una "decisión y una interpretación del sentido de la realidad jurídica.

Lo hasta aquí transcrito y analizado nos lleva a una conclusión irrefutable; el constituyente colombiano es opuesto a las subdivisiones de nuestro territorio y sólo autoriza al legislador a hacerlas si éste encuentra, sin dicotomías, que por razón de la realidad vivida por las gentes, es conveniente hacerlo. De ahí que sea urgente proceder a oír el criterio de los habitantes de la región que se pretenda erigir en nuevo Departamento, y hacer el estudio socio-económico correspondiente. El artículo 5º tantas veces citado, consecuente con los principios expuestos, exige que la solicitud sea formulada por "las tres cuartas partes de los Concejos de la comarca".

¿Qué ocurre en el caso de este proyecto? Todo lo contrario. Los Concejos de todos los diez y siete Municipios que de Antioquia serían segregados para formar el nuevo Departamento en unión de tres Municipios chococanos, se han opuesto a esta desafortunada iniciativa, como consta en cables llegados hasta esta Comisión del Senado de la República.

Debemos, pues, aceptar, aun prescindiendo de la argumentación sobre incapacidad jurídica del constituyente hecha antes, y en el supuesto de que se reunieran los otros requisitos constitucionales, que no había lugar a la nueva creación, por oposición de las gentes que serían vinculadas a la nueva jurisdicción administrativa.

Ahora bien, ¿Por qué esos Concejos Municipales se oponen a que se les separe de Antioquia? Porque todas las gentes de esos distritos saben muy bien que sólo perjuicios reportarían de esta medida, y que el despegue en el proceso hacia el desarrollo que han iniciado sólo pueden mantenerlo e incrementarlo mediante su vinculación a Antioquia.

III) Aspectos socio-económicos: sería demasiado prolijo si entrara a hacer un recuento de la manera como se ha hecho, por zonas o áreas, el desarrollo de Antioquia. Bástame decir, que por razones de orden económico, unas regiones han alcanzado primero y más eficiente crecimiento que otras. Las características propias del territorio antioqueño, que como lo analizara el profesor López De Mesa dieron lugar a la "civilización de vertientes", la factibilidad en cuanto a la producción de determinados bienes, al mercado de los mismos, la explotación de recursos naturales, la iniciación de infraestructuras; la construcción de vías de comunicación para unir villorrios y poblados; el apareamiento de la industria y de la electrificación; y en fin, la urgencia de satisfacer necesidades vitales que han gol-

peado siempre a las gentes de Antioquia, despertando su imaginación para consagrar su voluntad y su inteligencia a remover obstáculos y a alcanzar sus metas, permitieron que primero, surgieran el centro, el Suroeste, el Occidente medio y el Oriente, luego el Norte, después el Bajo Cauca y finalmente Urabá.

Esta región ubérrima, plena también de necesidades, no está conformada por Municipios de que equivocadamente habla el proponente, pues muchos de ellos pertenecen, como Urrao y Caicedo al Suroeste, otros al Occidente medio, como Frontino, Paque, Giraldo, y otros, siete apenas, a Urabá. Ellos son: Turbo, Apartadó, Arboletes, Chigorodó, Dabeiba, Murindó y Mutatá. Tienen una extensión aproximada de 14.505 kilómetros cuadrados y una población de 156.684 habitantes. Está vinculada con el mejor polo de desarrollo del Departamento que es Medellín, por medio de la llamada Carretera al mar.

Ha creado Antioquia, con sus propios recursos, una estructura con miras a ordenar y equilibrar el desarrollo de sus distintos Municipios. Cuentan hoy estas entidades con la cooperación y la asistencia de organismos tales como el Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA, que otorga crédito y asistencia técnica; la Cooperativa de Municipalidades, que facilita a los distritos la obtención de elementos y la construcción de obras requeridas por la comunidad; Acuantioquia, que se encarga de dotar a las municipalidades de acueductos; Electrificadora de Antioquia, que como su nombre lo indica, tiene a su cargo dotar de fluido eléctrico a las distintas regiones del Departamento; las Empresas Departamentales, encargadas del sistema de comunicación telefónica y además la organización denominada Empresas Públicas de Medellín, conocida ampliamente en el país y que realmente no es sólo de Medellín, sino ciertamente para beneficio de todo el Departamento.

De toda esta estructura para el desarrollo se beneficia la región de Urabá, y además de parte muy importante, como es apenas lógico, del presupuesto del Departamento, como lo demostraré más adelante.

Como la zona de Urabá presenta problemas inherentes a su propia realidad, se creó, también con el fin exclusivo de estudiar los requerimientos de esa región y de sus gentes y de prospectar la ejecución de las obras que con criterio prioritario deban adelantarse, la Corporación para el Desarrollo de Urabá - Corpurabá. Esta entidad ha realizado un pormenorizado estudio de necesidades, de recursos básicos, de recursos financieros, etc., y por lo tanto, no puede afirmarse que los problemas que hoy vive ese territorio antioqueño, sean desconocidos. Por el contrario, se han analizado, se ha planificado su tratamiento, se sabe de sus prioridades, se han puesto en ejecución obras, se han realizado otras y se busca afanosamente solución integral para ellos.

En cuanto al monto del financiamiento que Antioquia ha hecho en esta región de Urabá, no sólo por inversión, sino también por funcionamiento a partir de 1970, con proyecciones en ordenanzas ya vigentes para 1974, se tiene por sectores, lo siguiente:

Salud	\$ 32.379.000
Educación	62.782.000
Gobierno	7.223.000
Agricultura	4.718.000
Hacienda	1.229.000
Obras Públicas	64.920.000
Idea	33.242.000
Acuantioquia	18.870.000
Electrificadora	57.500.000
Empresas Departamentales	16.977.000
Aportes a Corpurabá	20.000.000
Cooperativa de Municipalidades	3.730.000

Estas sumas se descomponen así:

Gastos de Funcionamiento	\$ 82.905.000
Inversiones ejecutadas y financiadas en 1970-1974	224.425.000

Debe tenerse en cuenta que se ha obtenido que la Nación destine para obras públicas que benefician a Urabá \$ 108.000.000.00 en la vigencia presente.

Con base en la idea que dio origen al proyecto en discusión, tendría que consultarse el monto de los posibles ingresos de la región de Urabá para atender a su sostenimiento y a su desarrollo. Hecho el análisis de los distintos factores constitutivos de ingresos fiscales, tales como tabaco, cerveza, vinos, degüello de ganado mayor, registro y anotación, gasolina, licores nacionales, impuesto de venta y situación fiscal, puede asegurarse que arrojarán un total de \$ 107.726.000.00 aproximadamente.

Si se compara este guarismo con el valor de los gastos de funcionamiento anual, ya visto, o sean \$ 82.903.000.00; se deduce que sólo podía disponerse, para incrementar a través de inversiones el desarrollo de Urabá, de \$ 24.000.000.00, de los cuales habría que descontar los gastos inherentes al funcionamiento del nuevo Departamento, tales como Gobernación, Secretarías, Asamblea, etc.

Este análisis frío, objetivo, dialéctico del problema, creo sin duda alguna, demuestra por qué las gentes de Urabá se oponen enérgicamente a la descabellada idea del Senador Elejalde y que me exoneran de entrar en otros argumentos igualmente positivos para combatir esta iniciativa, como personero de los intereses de esa importantísima región de Antioquia.

IV) Las facultades extraordinarias: al tenor del proyecto en su artículo 3º, cabe hacer las siguientes preguntas:

¿En desarrollo del marco jurídico establecido en nuestra Constitución, corresponde al constituyente otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo?

¿Quién confiere dichas facultades y en qué condiciones?

¿Puede convertirse el Ejecutivo en legislador permanentemente?

Las respuestas son obvias, atendiendo a nuestros ordenamientos jurídicos y a la técnica constitucional que éste imprime.

No es el constituyente quien otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo. Tal función corresponde al legislador, de acuerdo al texto del ordinal 12 del artículo 76 de la Carta, quien debe otorgarlas, cuando y con el lleno de las formalidades enunciadas en la Constitución. Así el Ejecutivo se convierte en legislador por vía de excepción.

Lo anterior implica que el proyecto, tal como ha sido concebido y redactado, no puede tener trámite por atentar contra la esencia, el fundamento mismo de nuestra estructura constitucional.

V) Finalmente, se contempla en el proyecto la creación de una circunscripción electoral para la elección de Senadores.

En este aspecto creo que puede darse primer debate al proyecto con la advertencia de que la modificación del actual régimen sobre la materia, consagrado en los artículos 176 y 177 de la Carta, necesariamente sería objeto de acuerdos a nivel de las directivas de los partidos políticos.

Jorge Fernández Santamaría.

Bogotá, D. E., diciembre 12 de 1973.

La Presidencia, siendo la 1:30 p.m., levantó la sesión y convocó para el día jueves a partir de las 10:00 a.m.

El Presidente,

Francisco Eladio Ramírez.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

COMISION PRIMERA

Sesiones Ordinarias

ACTA NUMERO 1

En la ciudad de Bogotá, a los 31 días del mes de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974), siendo las 11 a. m. se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Senadores: Alvarado Luis Antonio, Andrade Manrique Felio, Angulo Gómez Guillermo, Becerra Becerra Gregorio, Bula Hoyos Germán, Caicedo Espinosa Rafael, Colmenares B. León, Escobar Sierra Hugo, Estrada Vélez Federico, Gerlein Echeverría Roberto, López Botero Iván, Turbay Juan José, Vela Angulo Ernesto.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: Araújo Grau Alfredo, Pardo Parra Enrique.

Previo excusa dejó de asistir el honorable Senador Libardo Lozano Guerrero.

Con el quórum reglamentario, la Presidencia ordenó a la Secretaría dar lectura al Orden del Día, el cual fue:

I

Instalación de la Comisión

Comunicado el señor Presidente del Senado, doctor Julio César Turbay de que la Comisión estaba reunida para su instalación, se hizo presente en el recinto y en los siguientes términos la instaló:

Señores Senadores: Nos resulta particularmente grato a los miembros de la Comisión de la Mesa del honorable Senado, concurrir a esta Comisión en el acto de su instalación a formular votos muy sinceros por el éxito de las labores encomendadas a este organismo constitucional, que está llamado a cumplir una tarea de muy señalada importancia en el actual momento, porque atraviesa el país. Precisamente muchas de las iniciativas que constituyen el mandato claro que el pueblo colombiano le dio al Congreso y al Ejecutivo, serán tramitadas a través de esta Comisión que felizmente ha quedado integrada con el personal idóneo que constituye suficiente garantía de éxito en la labor legislativa. Me complace en nombre de mis compañeros de comisión al declarar instalado este organismo, formular votos por el éxito de sus labores y congratularme con todos ustedes porque a los muchos honores que ya he recibido del Congreso, también recibí el de ser colega de los miembros de esta Comisión. Muy agradecido y con permiso de ustedes nos retiramos.

La Secretaría informó que en el numeral 2º del Orden del Día figuraba el reparto de proyectos, pero en uso de la palabra el honorable Senador Juan José Turbay solicitó la alteración del mismo para entrar a la elección de Mesa Directiva, petición que fue acogida por la Comisión mediante proposición verbal aprobada.

En uso de la palabra el honorable Senador Juan José Turbay, dijo:

Señor Presidente: en desarrollo de los acuerdos a que llegaron los comisionados de los dos partidos políticos para convenir las bases de desarrollo de la acción legislativa, tanto en relación con las Mesas Directivas de las dos Cámaras como de las Comisiones, los compañeros liberales de esta Comisión en una serie de consultas, cambio de opiniones y criterios y conscientes de las especiales responsabilidades que corresponden a esta Comisión en la presente legislatura, que tal como aparece de acuerdo con los programas de gobierno, se constituirá como lo fue en la legislatura del año 66 al 70, en el centro de gravedad de la acción legislativa, hace que precisamente tengamos la obligación de que esa Mesa Directiva de la Comisión Primera corresponda a la integración de este organismo que por consenso y opinión unánime constituye con excepción obvia de quien habla, el sector de selección más importante que integra el Senado de la República.

Se encuentran aquí autoridades en todas las materias, pero particularmente a la que compete a la reforma constitucional y a la reforma de los códigos. Esto mismo hace que el compromiso que adquieren los dignatarios que hoy

la vamos a designar es particular y señaladamente obligante, en el sentido de que van a requerir, no solo implantar un principio de disciplina que no sea antipática sino de consenso, tanto en el horario de trabajo como en la eficiencia y rendimiento que debe dar esta Comisión para que se constituya en la hélice del Congreso, que le dé el impulso y constituya el motor de acción legislativa.

En ese orden de ideas, después de un cambio de opiniones entre mis compañeros de delegación liberal, hemos llegado por unanimidad a acoger y presentar respetuosamente a los miembros de la Comisión el nombre del doctor Rafael Caicedo Espinosa para Presidente de la Comisión.

Concluyó el Senador Juan José Turbay presentando el nombre del doctor Rafael Caicedo Espinosa para la Presidencia de la Comisión.

El honorable Senador Iván López Botero, en uso de la palabra y en nombre de la oposición presentó como candidato para ejercer la presidencia de la Comisión el nombre del honorable Senador Gregorio Becerra Becerra.

Sobre su postulación, el honorable Senador Gregorio Becerra manifestó:

Quiero dejar constancia de que yo participo del acuerdo anunciado por el doctor Juan José Turbay, en el sentido de que el candidato del partido liberal es el doctor Rafael Caicedo Espinosa, pero como buen demócrata que soy, respeto profundamente la posición del Senador de la UNO, doctor Iván López Botero. Yo no podría en este instante por razones de honestidad política y de modo de ser, declinar esa candidatura, porque eso sería tanto como negarle el derecho a la oposición de votar libremente. Por lo tanto no me opongo a que sea utilizado mi nombre para que la oposición pueda democráticamente votar.

Yo anuncio que participo sí del compromiso y he sido precisamente uno de los impulsores de la candidatura del doctor Rafael Caicedo Espinosa.

Previo anuncio por la Presidencia de que iba a cerrarse la inscripción de candidatos para la Presidencia de la Comisión fue cerrada y designados a los honorables Senadores Germán Bula Hoyos y Roberto Gerlein Echeverría como escrutadores para esta votación.

El resultado de la votación, la que se realizó nominalmente, fue el siguiente: votos emitidos 16. Votos por el honorable Senador Rafael Caicedo 14. Votos por el honorable Senador Juan José Turbay 1. Votos por el honorable Senador Gregorio Becerra 1.

En virtud del anterior resultado la Comisión declaró legalmente elegido al honorable Senador Rafael Caicedo Espinosa, Presidente de la Comisión.

El honorable Senador Luis Antonio Alvarado, quien presidia la sesión por orden alfabético, tomó el juramento al Presidente elegido y éste en los siguientes términos agradeció a la Comisión:

Agradezco a los honorables Senadores esta prueba de confianza, las palabras del señor Presidente del Senado y del distinguido proponente de mi nombre, doctor Juan José Turbay, las que me relevan de toda otra consideración.

Abierta la inscripción de candidatos para Vicepresidente de la Comisión, en uso de la palabra el honorable Senador Guillermo Angulo Gómez, presentó el nombre del honorable Senador Felio Andrade Manrique como candidato escogido por la representación conservadora.

Como no se presentara más postulaciones para esta posición, la Presidencia designó a los honorables Senadores Gregorio Becerra Becerra y Hugo Escobar Sierra como escrutadores y esta votación obtuvo el siguiente resultado: votos emitidos 16. Votos por el Senador Felio Andrade 15. Votos por el honorable Senador Guillermo Angulo 1.

Consecuente con lo anterior la Comisión declaró legalmente elegido al honorable Senador Felio Andrade Manrique Vicepresidente de la Comisión.

La siguiente es la constancia del honorable Senador Iván López Botero:

Señor Presidente, para dejar constancia de que voté por el doctor Felio Andrade, además de las razones de amistad lo hago como un reconocimiento que se le quiere hacer por parte de las mayorías liberales victoriosas a las minorías conservadoras.

En los siguientes términos el honorable Senador Felio Andrade Manrique, agradeció la elección, previa la toma del juramento de rigor:

Yo quiero agradecer a los honorables Senadores la confianza que han depositado en mí y les aseguro que desde esta posición me será muy honroso constituirme en apoderado de la cordialidad y de la unificación de criterios en esta corporación, guardándole a cada quien sus derechos y esperando de cada uno de ellos también sus deberes. Ni hablar de mi buen amigo el Senador Iván López Botero a quien le agradezco mucho su voto y espero que prontamente lo tengamos incorporado al frente nacional que comienza el 7 de agosto próximo. Muchas gracias.

En uso de la palabra el honorable Senador Miguel Escobar Méndez, manifestó que se aplazara la elección de Secretario de la Comisión hasta la próxima semana en que se surtirán los acuerdos a nivel de Mesas Directivas con los comisionados por los directorios políticos.

Regresando al segundo punto del Orden del Día, sobre Proyectos de Reparto, la Presidencia manifestó que los honorables Senadores deberían hacer conocer a la Mesa Directiva las predilecciones por algún tema que contemplan los proyectos que figuran para reparto y que de acuerdo con esa solicitud se haría el reparto reglamentario.

Agotado el Orden del Día, la Presidencia levantó la sesión siendo las 12:15 p.m. y comunicó a los señores miembros que la convocatoria para la próxima reunión se haría mediante marconograma o telefónicamente.

El Presidente,

Rafael Caicedo Espinosa.

El Vicepresidente,

Felio Andrade Manrique.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

ACTA DE LA SESION DEL DIA MIERCOLES 30 DE JULIO DE 1975
PRESIDENCIA DE LOS HH. RR. SANTOFIMIO B., MONSALVE A. Y BOSSA L.

I

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

Arango Múnera Luis Guillermo.
Avila Mora Humberto.
Ayora Moreno Carlos.
Barjuch Martínez Hernando.
Barrios Zuluaga Ricardo.
Betancur González Alberto.
Botero Ochoa José Fernando.
Bossá López Simón.
Carbonell Abel Francisco.
Cardona Hoyos José.
Carriazo Ealo Isaias.
Carrillo Jorge.
Castro Tovar Manuel.
Córdoba Abadía Gentil.
Chávez Echeverry Jaime.
De la Ossa Olivera Francisco.
De Vargas Trujillo Margoth.
Durango Hernández Orlando.
Espinosa Valderrama Augusto.
Forero Castellanos Rafael.
Fortich Bárcenas Fernán.
Flórez Jaramillo Ricardo.
Flórez Rodríguez Pedro Antonio.
Franco Burgos Joaquín.
Goenaga Oñoro Pedro.
Gómez Pérez Magola.
González José Ignacio.
Grisales Grisales Samuel.
Guerrero Porras Raúl.
Gutiérrez Ocampo Manuel.
Henríquez Emiliani Miguel.
Hoyos Castaño Roberto.
Jaime González Euclides.
Jaramillo Botero Alberto.
Jaramillo Gómez William.
Jaramillo Panesso Jaime.
Jattin Francisco José.
Lasso Cerón Héctor Ulises.
Lemos Simmonds Carlos.
Londoño Uribe Ignacio.
Lorduy Lorduy Luis.
Lleras de Zuleta Consuelo.
Madero Forero Luis Francisco.
Martínez Zuleta Aníbal.
Maya M. María Victoria.
Medina Augusto E.
Mendieta Rubiano Ricardo.
Monsalve Arango Luis E.
Motta Motta Joaquín.
Muñoz Acosta Isaias.
Murillo Sánchez Reyes.
Muskus Vergara José Vicente.
Navarro Díaz Granados Efraín.
Parra Montoya Guido.
Pernía Julio César.
Pulido Medina Guillermo.
Ramírez Rojas Jaime.
Rico Avendaño Armando.
Rojas Ariza Gustavo.
Romero Terreros Germán.
Salazar Ramírez Gilberto.
Samper Ricardo.
Sánchez Cárdenas Eugenio.
Santofimio Botero Alberto.
Smit López Arnoldo.
Tole Lis Juan.
Turbay Turbay Hernando.
Uribe de Gutiérrez Ligia.
Urueta Veilla Víctor.
Valencia Jaramillo Jorge.
Velasco V. Omar Henry.
Vélez Arroyave José Roberto.
Vieira Gilberto.
Villar Borda Luis.
Villarreal José María.
Villota Delgado Carlos.
Vinasco Luis Alfonso.
Zúñiga Díaz Tiberio.

La Secretaría informa que hay quórum deliberatorio, y, en consecuencia, el señor Presidente declara abierta la sesión.

En el curso de la misma, se hacen presentes los honorables Representantes:

Berdugo Berdugo Hernán.
Bernal Segura Alvaro.
Cuevas Tulio.
Daza Barandica Abel.
Duarte Alemán Gustavo.
Durán Ordóñez Miguel.
Fernández Sandoval Heraclio.
Figuerola Carlos Hernando.
Fonseca de Ramírez Alegría.
Franco Pinzón Pedro.
Gómez Aristizábal Aldemar.
Gómez Upegui Mario H.
Guevara Herrera Edmundo.
Montúfar Erazo Eduardo.
Morales Rodelo Antonio José.

Murgas Arzuaga Jaime.
Olarte Peralta Mario.
Ortiz Perdomo José Joaquín.
Ortega José Ramón.
Pacheco Blanco Raúl.
Peralta Barrero Napoleón.
Piedra Carlos Roberto.
Pupo Pupo Edgardo.
Ramírez Gutiérrez Humberto.
Rengifo Rengifo Miguel.
Rivera Millán Guillermo.
Rodríguez Vargas Gustavo.
Rosas Benavides Eduardo.
Sedano González Jorge.
Sotelo Luis Carlos.
Tinocco Bossa Eduardo.
Toledo Plata Carlos.
Torres Mojica Olivo.
Zuluaga Pineda Edgar.

Con excusa justificada dejan de asistir los honorables Representantes:

De Cataño Bárbara Victoria.
Fernández de Castro Joaquín.
Herrera José Segundo.
Mendoza Alvaro Edmundo.
Morales Ballesteros Norberto.
Morales Carlos H.
Name Terán José.
Pinedo Vidal Miguel.
Vives Campo Edgardo.

II

Por carencia de quórum decisorio, la Presidencia deja pendiente la consideración y aprobación del acta de la sesión anterior, correspondiente al martes 22 de julio.

III

Con fecha 22 de julio de 1975, ocupó nuevamente su curul el honorable Representante Jorge Alonso Restrepo R., principal, en reemplazo del honorable Representante Jesús María Giraldo Loaiza, suplente, por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

Con fecha 30 de julio de 1975, ocupa nuevamente su curul el honorable Representante Adriano Tribín Piedrahita, principal, quien reemplaza al honorable Representante Francisco José Peñalosa Castro, suplente, por la Circunscripción Electoral del Tolima.

En la misma fecha, la Presidencia recibe el juramento de rigor al honorable Representante Edgar Zuluaga Pineda, suplente, quien entra a reemplazar al honorable Representante Jorge Alonso Restrepo R., principal, por la Circunscripción Electoral de Antioquia.

Dentro del punto "negocios sustanciados por la Presidencia", el señor Secretario da cuenta de los documentos que a continuación se insertan:

Ponencia para primer debate.

Proyecto de ley número 12, "por medio de la cual se nacionalizan unos colegios departamentales de enseñanza media y se crea una normal superior en el Departamento del Cesar". Autor el honorable Representante Jaime Murgas Arzuaga.

Proyecto de ley número 13, "por la cual se aprueban la constitución, el reglamento general, el convenio y demás acuerdos de la Unión Postal Universal, con sus protocolos finales y reglamentos de ejecución, firmados en la ciudad de Viena, Austria, el día 10 de julio de 1964". Autores los señores Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Indalecio Liévano Aguirre, y de Comunicaciones, doctor Jaime García Farra.

Proyecto de ley número 14, "por la cual se reorganiza la Comisión de Acusaciones de la honorable Cámara de Representantes, se señalan sus funciones y establece el procedimiento interno". Autor el honorable Representante Isaias Muñoz Acosta.

Proyecto de ley número 15, "por la cual se declara a Bahía Solano puerto libre y se incorporan unos puertos a la empresa Puertos de Colombia, se dictan normas sobre régimen aduanero, exportaciones y política fronteriza en el Departamento del Chocó". Autor el honorable Representante Reyes Murillo Sánchez.

Proyecto de ley número 16, "por la cual se nacionaliza un establecimiento de educación media en el Departamento del Chocó". Autor el honorable Representante Reyes Murillo Sánchez.

Proyecto de ley número 17, "por medio de la cual se reglamenta el artículo 80 de la Constitución Nacional, y se dictan otras disposiciones". Autor el honorable Representante Gilberto Salazar Ramírez.

Se publicarán en su respectiva sección posteriormente.

V

Los honorables Representantes Gilberto Salazar Ramírez y José María Villarreal presentan, respectivamente, las siguientes proposiciones, a las cuales no se da curso por falta de quórum decisorio:

Proposición número 25

Cítase al señor Ministro de Hacienda, doctor Rodrigo Botero Montoya, para que en la sesión del próximo miér-

ORDEN DEL DIA PARA HOY MARTES 5 DE AGOSTO DE 1975 A LAS CUATRO DE LA TARDE

I

Llamada a lista de los honorables Representantes.

II

Consideración de las actas de las sesiones anteriores.

III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

IV

Citaciones concretas para la fecha.

Proposición número 9.

Al señor Ministro de Obras Públicas doctor Humberto Salcedo Collante. Promotor el honorable Representante Euclides Jaime González.

C u e s t i o n a r i o :

- 1º Qué política ha seguido el Ministerio para elaborar el programa de inversiones en el Fondo Vial Nacional de que da cuenta el Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia de 1975, presentado por la Oficina de Planeación del Ministerio de Obras Públicas, al Congreso.
- 2º Por qué existen diferencias tan marcadas en la distribución de tales partidas para las distintas zonas del país.
- 3º Qué sistemas o criterios utiliza el Ministerio para enterarse de las necesidades objetivas de las regiones apartadas y abandonadas del país, como son muchas del Norte de Santander.
- 4º El señor Ministro de Obras Públicas se servirá informar a la Cámara las razones que ha tenido para restringir el envío de las cuotas presupuestales de la presente vigencia y con destino al Distrito de Conservación de Carreteras número 2, con sede en Ocaña.

De la misma manera dará cuenta de las razones que se han tenido para no regresarle al mismo Distrito la maquinaria que le fue retirada hace algunos meses.

Si no se pudiese realizar la citación en la fecha indicada, seguirá figurando en el orden del día de las sesiones siguientes con prelación a cualquier otro tema. Euclides Jaime González. Bogotá, 22 de julio de 1975.

V

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

El Presidente,

ALBERTO SANTOFIMIO BOTERO

El Primer Vicepresidente,

LUIS EMILIO MONSALVE ARANGO

El Segundo Vicepresidente,

SIMON BOSSA LOPEZ

El Secretario General,

Ignacio Laguado Moncada

coles 13 de los corrientes, informe a la honorable Cámara de Representantes sobre lo siguiente:

1º Filosofía que inspiró y objetivos perseguidos por la Reforma Tributaria, decretada mediante el mecanismo constitucional de la emergencia económica (artículo 122 de la Constitución Nacional), concretamente en cuanto se modificó el régimen legal existente de los impuestos:

- a) A las ventas;
- b) De renta y patrimonio;
- c) Sobre sucesiones, y
- d) Sobre ganancias ocasionales.

2º Producido de los mismos impuestos por el resto del año de 1974, año de 1975 y proyección para el año de 1976, en cifras absolutas y comparativamente con lo existente en la legislación anterior.

3º Cuál es su incidencia en la redistribución de la riqueza nacional.

4º Cómo favorecerán al 50% de la población más pobre dichos impuestos a través del gasto público.

Esta citación se llevará a cabo en la fecha indicada, a la segunda hora y con prelación a cualquiera otro asunto.

En caso de no realizarse en dicha fecha, se hace la misma citación para las sesiones inmediatamente siguientes.

Bogotá, D. E., 30 de julio de 1975.

Gilberto Salazar Ramírez.

Proposición número 26

La Cámara de Representantes hace público su sentimiento de pesar por el fallecimiento del doctor Rafael Molano Osorio, recientemente ocurrido en la ciudad de Tunja, quien fue un eminente ciudadano y dedicado su meritoria vida al esmerado cultivo de la ciencia del derecho y al servicio de la justicia en el ejercicio de su profesión de abogado y en los altos cargos judiciales que desempeñó en los Tribunales de Tunja y Santa Rosa.

Bogotá, D. E., 30 de julio de 1975.

José María Villarreal, Olivo Torres Mojica, Joaquín Motta.

VI

En virtud de no haberse completado el quórum decisorio y por solicitud del honorable Representante Jorge Uribe Botero, a las dieciocho horas y quince minutos la Presidencia levanta la sesión y convoca para el próximo martes 5 de agosto, a las dieciséis horas.

Posteriormente a la decisión presidencial, se hacen presentes los honorables Representantes:

- Abello Roca Antonio.
- Arango Jaramillo Daniel.
- Barona Mesa Armando.
- Bolaños Rogerio.
- De la Espriella Alfonso.
- Duque Ramírez Gustavo.
- Estrada Estrada Marino.
- Fonseca Siosi Cristóbal.
- Gaitán Gloria.
- García de Montoya Lucelly.
- Giraldo Hurtado Luis Guillermo.
- Guerra Serna Bernardo.
- Guerrero Urrutia Victor.
- Jaramillo Giraldo José.
- López Mendoza Ciro E.
- Muñoz Suescún Horacio.
- Orozco Fandiño Juan Manuel.
- Ovalle Muñoz Adalberto.
- Pérez García César.
- Ramírez Castaño José.
- Ramírez Osorio Ricardo.
- Rodríguez Peña Wilfrido.
- Salazar Gómez Fabio.
- Sánchez Ojeda Arcesio.
- Serrano Silva Luis Vicente.
- Trejos González Blasteyo.
- Vega Sánchez Arturo.
- Vélez de Vélez Cecilia.
- Yepes Alzate Omar.
- Yepes Santos Hernando.
- Zuleta Alvarez Gabriela.

- El Presidente, **ALBERTO SANTOFIMIO BOTERO.**
- El Primer Vicepresidente, **LUIS EMILIO MONSALVE ARANGO.**
- El Segundo Vicepresidente, **SIMON BOSSA LOPEZ.**
- El Secretario General, **Ignacio Valencia López.**

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 1975

por medio de la cual se nacionalizan unos colegios departamentales de enseñanza media y se crea una Normal Superior en el Departamento del Cesar.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo primero. Nacionalizáanse los Colegios Departamentales de Enseñanza Media "Ciro Pupo Martínez", de La Paz - Robles; Femenino "Prudencia Daza" de Valledupar, y "Manuel Rodríguez Torices" de San Diego - Robles, que actualmente vienen funcionando con aprobación oficial en el Departamento del Cesar.

Artículo segundo. Créase la Normal Superior "Divina Pastora", que funcionará en la ciudad de Agustín Codazzi, Departamento del Cesar, la cual establecerá estudios completos de pedagogía y otorgará a sus egresados el título de "Normalista Superior".

Parágrafo. La Normal Superior "Divina Pastora", que se crea por medio de la presente ley, tendrá la asistencia académica que actualmente el Ministerio de Educación Nacional presta a otras instituciones educativas del país y similares.

Artículo tercero. El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares - ICCE, para dar cumplimiento a lo establecido en esta ley, queda facultado para celebrar los contratos a que se refiere la Ley 91 de 1938, para abrir créditos, para efectuar los traslados presupuestales necesarios, para apropiar cada año en el Presupuesto Nacional las partidas del caso para atender al normal funcionamiento y dotación de los colegios que se nacionalizan y de la Normal Superior que se crea por medio de esta ley.

Artículo cuarto. El patrimonio de los colegios departamentales que se nacionalizan quedará constituido por:

- a) Los bienes inmuebles y muebles que actualmente poseen.
- b) Las partidas que con destino a dichos colegios se incluyan anualmente en el Presupuesto Nacional, departamental y municipal.
- c) Las rentas que dichos colegios obtengan por concepto de matrículas, pensiones, expedición de certificados y prestación de servicios.
- d) Los bienes que como persona jurídica adquirieran a cualquier título, y
- e) Las donaciones y demás ingresos que por cualquier concepto adquirieran.

Artículo quinto. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes, por el suscrito parlamentario del Cesar.

Jaime Murgas Arzuaga.

Bogotá, D. E., julio 28 de 1975.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente,

Honorables Representantes:

Interpretando una justa aspiración del pueblo cesarense, me permito presentar a la consideración de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley "por medio de la cual se nacionalizan unos colegios departamentales de enseñanza media y se crea una Normal Superior en el Departamento del Cesar", que tiende con un sano criterio a ampliar los recursos con que cuenta nuestro Departamento para hacerle frente al problema de la educación primaria, secundaria y universitaria.

El Departamento del Cesar ha efectuado en la corta vida jurídica que lleva, un gran esfuerzo en materia educativa. Recibimos del viejo y grande Magdalena escasamente sesenta (60) escuelas de primaria con trescientos maestros, entre normalistas y aspirantes y solamente dos colegios de enseñanza secundaria.

Hoy día gracias a ese gran impulso y teniendo en cuenta la realidad social y económica del Cesar, contamos con cuatrocientos diez (410) escuelas oficiales de primaria, con un total de dos mil (2.000) maestros y sesenta mil (60.000) educandos en primaria; con veinticuatro (24) colegios de enseñanza media, con cuatrocientos ochenta y siete (487) profesores y un total de diez mil (10.000) alumnos. Estas cifras revelan la extraordinaria labor que se viene desarrollando en favor de las juventudes del Cesar y de Colombia, con los cada día más precarios recursos fiscales del Departamento.

Consideramos muy necesario que al Departamento se le alivie de esta carga, que para su presupuesto, representan estas instituciones docentes. Es urgente que el Gobierno Nacional, que dicho sea de paso, solamente sostiene de su presupuesto cuatro (4) instituciones de enseñanza media en el Departamento del Cesar, se haga cargo de los gastos de funcionamiento y dotación de los colegios que propongo sean nacionalizados y de la Normal Superior que estimo sea creada, pues, cada año la situación educativa de las gentes se hace más gravosa ya que anualmente miles de familias colombianas se establecen en el Departamento.

El Gobierno del Cesar dedica el 40% de su presupuesto para la educación pública, que viene a representar una suma equivalente a los sesenta millones de pesos (\$ 60.000.000) anualmente. Esa inversión intangible que venimos realizando con nuestros propios recursos presupuestales, nos está cerrando el camino para abrir otras brechas en materia de educación en muchos lugares del Departamento que todavía requieren una política educativa más acelerada.

A todo lo anterior, se suma el grave problema de los educandos del Cesar, que una vez terminados sus estudios de primaria y de secundaria no encuentran un centro superior de nivel universitario, que les permita optar un título académico, para contribuir al progreso y desarrollo de Colombia.

Con la seguridad de que la honorable Cámara de Representantes, facilitará el curso y trámite rápido de este proyecto de ley, que viene a satisfacer las necesidades educativas del más joven de nuestros Departamentos de Colombia, solo me resta agradecerles a nombre de la comunidad cesarense, el respaldo y entusiasmo que brindan a esta modesta iniciativa.

Del señor Presidente y los honorables Representantes,

Jaime Murgas Arzuaga, Representante a la Cámara por el Departamento del Cesar.

Bogotá, D. E., julio 28 de 1975.

PROYECTO DE LEY NUMERO 13 DE 1975

por la cual se aprueban la Constitución, el Reglamento General, el Convenio y demás Acuerdos de la Unión Postal Universal, con sus Protocolos Finales y Reglamento de Ejecución, firmados en la ciudad de Viena, Austria, el día 10 de julio de 1964.

El Congreso de Colombia,

Visto el texto de las disposiciones adoptadas en el Congreso de Viena de 1964, que recogen:

La constitución de la Unión Postal Universal, el reglamento general y su protocolo final; el convenio, el reglamento de ejecución y su protocolo final; los acuerdos relativos a las cartas y cajas con valor declarado, a encomiendas (paquetes o bultos), postales, a giros postales y bonos postales de viaje, a transferencias postales, a envíos contra reembolso, a los efectos a cobrar, al servicio internacional del ahorro y a suscripciones a diarios y publicaciones periódicas, con sus reglamentos de ejecución y protocolos finales, firmados en la ciudad de Viena, Austria, el día 10 de julio de 1964, durante el XV Congreso Postal Universal.

DECRETA:

Artículo primero. Apruébanse en todas sus partes la constitución de la Unión Postal Universal, el reglamento general y su protocolo final; el convenio, el reglamento de ejecución y su protocolo final; los acuerdos relativos a las cartas y cajas con valor declarado, a encomiendas (paquetes o bultos) postales, a giros postales y bonos postales de viaje, a transferencias postales, a envíos contra reembolso, a los efectos a cobrar, al servicio internacional del ahorro y a suscripciones a diarios y publicaciones periódicas, con sus reglamentos de ejecución y protocolos finales, firmados en la ciudad de Viena, Austria, el día 10 de julio de 1964, durante el XV Congreso Postal Universal, documentos que en copia certificada, reposan en la Secretaría de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Artículo segundo. Los gastos de la Unión Postal Universal que deba sufragar Colombia en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución, en armonía con los artículos 123, 124 y 125 del Reglamento General de la Unión Postal Universal, se imputarán al Presupuesto Nacional con cargo al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dada en Bogotá, D. E., a

Presentado a la consideración del honorable Congreso Nacional por los suscritos Ministros de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones.

Indalecio Liévano Aguirre, Jaime García Parra.

Bogotá, D. E., julio de 1975.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes:

Tenemos el honor de someter a vuestra ilustrada consideración el proyecto de ley adjunto, que tiene por finalidad obtener del Congreso Nacional la correspondiente aprobación de la constitución, del convenio y demás acuerdos de la Unión Postal Universal, (Revisión de Viena - 1964), incluidos el reglamento general, los protocolos finales y los reglamentos de ejecución, tales como están detallados en el artículo primero del proyecto.

Los referidos instrumentos internacionales fueron suscritos por la delegación de Colombia durante el XV Congreso de la Unión Postal Universal, en la ciudad de Viena, Austria, con fecha 10 de julio de 1964. Cabe anotar que las mencionadas actas de la Unión Postal Universal, constituyen una revisión y actualización de las suscritas anteriormente durante el XIV Congreso de la misma Unión Postal Universal, celebrado en la ciudad de Ottawa, Canadá, en el mes de octubre de 1957, las cuales fueron aprobadas por el Congreso Nacional de Colombia mediante la Ley 91 del 29 de diciembre de 1962 y depositado el instrumento de ratificación, por el Gobierno Nacional, el día 10 de abril de 1963.

Además, el Congreso Nacional aprobó las actas del XVI Congreso de la Unión Postal Universal reunido en Tokyo en 1969 mediante la Ley 61 de 1973.

El respectivo instrumento de ratificación fue depositado por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante el gobierno de la Confederación Suiza y ésta a su vez lo transmitió al Director General de la Unión Postal Universal con sede en Berna.

De lo anterior surgió nitidamente la imperiosa y urgente necesidad de ratificar las actas del Congreso de Viena (1964) por cuanto estas incluyen la creación de la constitución de la Unión Postal Universal. La Oficina Internacional en Berna se ha dirigido al Ministerio de Comunicaciones para expresar la imposibilidad de aceptar la ratificación de las actas de Tokyo (1969) sin la correspondiente a las actas del Congreso de Viena (1964).

En efecto, la constitución de la UPU, se adoptó en el Congreso de Viena 1964. Anteriormente las disposiciones orgánicas de la Unión figuraban en el convenio, donde precedían a las disposiciones relativas al servicio postal propiamente dicho. La constitución es, pues, la base jurídica de la Unión Postal Universal y por ello se hace indispensable ratificar las actas del Congreso en el que fue creada, o sea el de Viena (1964). Por una lamentable omisión no se cumplió a tiempo con este requisito, lo que debe ser subsanado cuanto antes debido a las hondas repercusiones jurídicas que esto implica para Colombia en el campo postal internacional.

La Unión Postal Universal, que es un organismo internacional gubernamental que cuenta en la actualidad con 154 países miembros, tiene como finalidades principales incrementar las comunicaciones entre los pueblos y contribuir al éxito de los elevados fines de colaboración internacional en el ámbito de las relaciones culturales, sociales y económicas, por medio de un eficaz funcionamiento de los servicios postales.

Para el cumplimiento de tales propósitos, se establece convencionalmente un solo territorio postal universal para el intercambio de todos los envíos de correspondencia y se garantiza la libertad de tránsito en todo el ámbito territorial de la Unión.

Gracias a la anterior filosofía en que se inspira la Unión Postal Universal y en virtud de sus propias disposiciones orgánicas y reglamentarias en todos los aspectos de las comunicaciones postales internacionales, Colombia ha gozado de absoluta libertad, seguridad y rapidez para llevar sus correos por tierra, mar y aire a todos los confines del universo, hecho que ha constituido una de las bases fundamentales en que se ha cimentado el desarrollo y el progreso nacionales.

La Unión tiene como organismos el Congreso, las Conferencias Administrativas, el Consejo Ejecutivo; el Consejo Consultivo de Estudios Postales, las Comisiones Especiales y la Oficina Internacional. Esta última funciona en la sede la Unión con Suiza, dirigida por un Director General está colocado bajo la alta vigilancia del gobierno de la Confederación Suiza, y sirve como órgano de enlace, de información y de consulta a las administraciones postales de cada país miembro (artículo 13 y 20 de la Constitución).

Disposiciones básicas de la constitución de la Unión Postal Universal son sus artículos 21 y 22, relativos respectivamente a las finanzas de la Unión y a las actas o instrumentos esenciales de la misma.

Cada congreso fija el importe máximo que pueden alcanzar anualmente los gastos ordinarios de la Unión, el cual puede superarse con observancia de lo dispuesto en el Reglamento General, en sus artículos 13, 124 y 125, tanto los gastos ordinarios como los extraordinarios de la Unión, serán sufragados en común por los países miembros que, a tal efecto, serán repartidos por el Congreso en cierto número de categorías de contribución, de lo cual se ocupa el artículo 124 del Reglamento General.

La constitución es el acto fundamental de la Unión y contiene las reglas orgánicas de la misma. El Reglamento General incluye las disposiciones que aseguran la aplicación de la constitución y el funcionamiento de la Unión, por lo cual es obligatorio para todos los países miembros.

El convenio postal universal y su reglamento de ejecución, incluyen las reglas comunes aplicables al servicio postal internacional y las disposiciones relativas a los servicios de correspondencia, y también tales actas son obligatorias para todos los países miembros.

En cambio, los acuerdos de la Unión y sus reglamentos de ejecución regulan los servicios que no son los de correspondencia, entre los países miembros participantes únicamente, razón por la cual no son obligatorios sino para tales países participantes y no para los demás.

Los reglamentos de ejecución, que contienen las medidas de aplicación necesarias para la ejecución del convenio postal universal y de los acuerdos, son determinados por las administraciones postales de cada uno de los países miembros.

Por último, los protocolos finales eventuales, anexados a las actas de la Unión indicadas en los párrafos anteriores, contienen las reservas a dichas actas (Párrafos 3, 4, y 5 del artículo 2 de la constitución de la Unión). En rigor de verdad, dichas reservas son simplemente autorizaciones especiales que se dan a determinados países para que puedan obrar en cierto sentido, por ejemplo en materia de cobro de tasas o de ejecución del servicio.

Precisamente ese es el caso de Colombia, en relación con las actas a que se refiere el presente proyecto de ley. En efecto, las reservas presentadas por la delegación de Colombia al Acuerdo sobre Encomiendas Postales, son autorizaciones que quedarán consignadas en el Protocolo Final del mencionado Acuerdo, en el Título I Tasas, Capítulo I, Cuotas Partes Excepcionales, artículo V, bajo el número de orden 16, y en el Título II del mismo Protocolo, ejecución del Servicio, Capítulo I, Condiciones de Admisión, bajo el artículo XII (ver páginas 486 y 508 del libro adjunto, que contiene las actas certificadas de la Unión Postal Universal).

Los restantes acuerdos de la Unión Postal Universal suscritos en Viena en 1964, son de carácter eminentemente técnico y se explican por virtud de su propio articulado, fuera de anotar que la delegación que representó a Colombia durante el XV Congreso de la Unión Postal Universal, estuvo integrada por funcionarios expertos en estas cuestiones postales.

Finalmente, debe anotarse que según un boletín informativo de la Oficina Internacional de la Unión Postal Universal, más de ciento treinta (130) países miembros han ratificado ya las actas de la Unión firmadas en Viena en 1964, lo cual justifica ampliamente que Colombia las ratifique también en el menor término posible.

Por lo expuesto brevemente, rogamos al honorable Congreso Nacional se sirva impartirle su aprobación al presente proyecto de ley, a efecto de que el Gobierno Nacional pueda proceder a ratificar los instrumentos internacionales a que se refiere.

Honorables Senadores y Representantes,

Indalecio Liévano Aguirre, Ministro de Relaciones Exteriores. Jaime García Parra, Ministro de Comunicaciones.

Bogotá, D. E., julio de 1975.

PROYECTO DE LEY NUMERO 14 DE 1975

por la cual se reorganiza la Comisión de Acusación de la honorable Cámara de Representantes, se señalan sus funciones y establece el procedimiento interno.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º A partir de la vigencia de la presente ley la Comisión de Acusación de la honorable Cámara de Representantes, se denominará Comisión Investigadora y tendrá las siguientes atribuciones:

1º Investigar las denuncias y quejas que se presenten contra los funcionarios especificados en el numeral 4º del artículo 102 de la Constitución Nacional.

2º Elaborar, cuando hubiere causas constitucionales o legales, ponencia acusatoria.

3º Declarar, en caso contrario, que no hay lugar a tal pronunciamiento, ordenando se archive la investigación.

4º Decretar el archivo de la investigación por muerte del acusado.

5º Enviar a la autoridad respectiva toda denuncia o queja que no fuere de su competencia.

6º Suspender la investigación o abstenerse de iniciarla cuando hayan transcurrido diez años desde la fecha en que ocurrieron los hechos denunciados, salvo que se trate de prescripción de una acción penal, la cual se regirá por el artículo 105 del Código Penal.

7º Tramitar y elaborar ponencia en los casos de solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria, de acuerdo con las exigencias del artículo 21 del Código de Procedimiento Penal.

8º Investigar la conducta oficial de los vice-Ministros y Gerentes Generales de institutos descentralizados.

9º Enviar el informativo al funcionario respectivo para que inicie la acción penal, si de esa investigación resultare la comisión de algún delito.

10. Designar Presidente y Vicepresidente de la Comisión, para un período de un año, el cual se principiará a contar el 20 de julio.

11. Nombrar Secretario, Subsecretario, Transcriptor de Actas, una Mecanotiquígrafa, una Mecanógrafa y un Ujier, para un período de cuatro (4) años que principiará el 20 de julio. Su remoción solo podrá producirse por mala conducta, incompetencia u otra justa causa, causales que deberán ser especificadas en las resoluciones respectivas.

Artículo 2º La Comisión Investigadora estará integrada por cinco (5) miembros que deberán ser abogados y preferencialmente, especializados en derecho penal.

Parágrafo. La Cámara designará además, cinco (5) suplentes para miembros de la Comisión Investigadora, quienes deberán reunir las mismas calidades de los principales y serán llamados a formar parte de la Comisión, por orden numérico, al presentarse la vacante total o parcial de uno de los principales.

Artículo 3º El Secretario tendrá una asignación no inferior al sueldo de juez superior y deberá ser abogado titulado, con especialización o práctica en derecho penal.

Parágrafo. Los aspirantes al cargo de Secretario de la Comisión deberán presentar, con su solicitud, los comprobantes de especialización o práctica en derecho penal, requisitos sin los cuales no se podrá hacer el nombramiento.

Artículo 4º Las denuncias y quejas que se formulen contra los altos funcionarios del Estado deberán llenar los siguientes requisitos:

a) Ser presentadas personalmente por el interesado ante el Secretario de la Comisión;

b) Explicar, concretamente, en qué consisten los cargos que se formulan, indicando, en lo posible, la fecha en que ocurrieron los hechos.

c) Presentar, ante autoridad competente para su autenticación, la denuncia o queja dirigida a la Comisión Investigadora en caso en que el denunciante no viva en la ciudad de Bogotá.

Parágrafo. No será necesario el requisito de presentación personal si el denunciante fuere funcionario o corporación pública.

Artículo 5º En los casos de solicitud sobre el levantamiento de inmunidad parlamentaria será suficiente con que se envíe la petición a la Comisión, adjuntando los documentos a que se contrae el artículo 21 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 6º Las denuncias y quejas que se presenten contra el Presidente de la República, los Ministros del Despacho, el Procurador General de la Nación, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, sufrirán en la Comisión el siguiente trámite:

1º Se repartirán por sorteo que hará el Presidente y el Secretario ante, por lo menos, dos miembros de la Comisión, quienes suscribirán el acta.

2º El ponente dispondrá hasta de dos (2) meses para investigar los hechos denunciados y presentar el proyecto de ponencia. Este plazo podrá ser prorrogado por la Comisión, en casos especiales, hasta por un mes más.

3º Elaborada la ponencia la Secretaría entregará copias de ella a cada uno de los miembros de la Comisión dentro de los cinco días siguientes.

4º Vencido este plazo, el Presidente citará, dentro de los próximos diez (10) días a sesión indicando qué proyectos se van a estudiar.

5º Cada proyecto podrá ser debatido hasta en dos sesiones y se concederá un plazo de diez (10) días si así lo solicitare alguno de los miembros de la Comisión, para elaborar una ponencia de minoría.

6º Si citados los miembros de la Comisión para votar una ponencia la sesión no se llevare a cabo, por falta de quórum, el Presidente convocará por segunda vez advirtiendo a los honorables Representantes que, si no concurren, la ponencia se dará por aprobada.

7º Aprobada una ponencia, con mínimo de tres votos, o cuando hubiese sido aprobada, en segunda citación por inasistencia de los miembros de la Comisión, se enviará al Senado de la República conjuntamente con las pruebas que integran el expediente.

8º La Comisión podrá ordenar, por mayoría de votos, que un proyecto de ponencia no se someta a votación, sino que antes de hacerlo se lleven a los autos determinadas pruebas, las cuales se practicarán por el ponente, dentro del plazo improrrogable de un mes, contado a partir de la fecha en que la Comisión disponga la ampliación investigativa.

9º Los proyectos que fueren negados en la Comisión se archivarán, con el expediente respectivo, por la Secretaría, dentro de los tres días siguientes a su votación.

10. Si se tratara de denuncias o quejas que no son de competencia de la Comisión Investigadora, se dispondrá mandar la actuación a la autoridad competente, dejando copia en la Secretaría de la ponencia y constancia de qué documentos se envían.

Artículo 7º Aprobada una ponencia acusatoria el parlamentario, miembro de la Comisión Investigadora, que la elabora, deberá sustentarla ante la Cámara en pleno, la cual podrá disponer hasta de diez (10) sesiones para aprobarla o negarla.

Parágrafo. Si la ponencia fuere aprobada su autor deberá sustentarla ante el Senado de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 596 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 8º Las solicitudes sobre levantamiento de inmunidad parlamentaria tendrán en la Comisión el siguiente trámite:

1º Hecho el reparto el ponente dispondrá hasta de quince (15) días para presentar el proyecto de ponencia.

2º Se le dará el trámite previsto en los numerales 3º, 4º, 5º y 6º del artículo 6º de esta ley.

3º Aprobada una ponencia con un mínimo de tres votos, o cuando hubiese sido aprobada, en segunda citación por inasistencia de los miembros de la Comisión, se enviará a la Presidencia de la honorable Cámara, conjuntamente con la solicitud que la motivó, para que sea estudiada en plenaria.

Artículo 9º Aprobada una ponencia sobre el levantamiento de inmunidad parlamentaria, el parlamentario miembro de la Comisión Investigadora que la elaboró, deberá sustentarla ante la plenaria de la honorable Cámara, la cual dispondrá hasta de dos (2) sesiones para aprobarla o negarla.

Artículo 10. La investigación de la conducta oficial de los vice-Ministros y Gerentes Generales de Institutos Descentralizados, se hará a solicitud de cualquier ciudadano, funcionario, entidad privada o pública o de un parlamentario.

Parágrafo. La petición deberá reunir los requisitos señalados en el artículo 4º.

Artículo 11. Son aplicables a esta clase de investigaciones los numerales 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º y 9º, del artículo 6º.

Parágrafo. El ponente dispondrá hasta de un mes para investigar los hechos denunciados y presentar el proyecto respectivo. Este plazo podrá ser prorrogado por la Comisión, en casos especiales, hasta por un mes más.

Artículo 12. La ponencia que ordene enviar el informativo al funcionario competente para que se inicie investigación penal, requerirá ser aprobado por un mínimo de tres votos.

Artículo 13. Las investigaciones penales, en las cuales se indique a un Senador o Representante, principal o suplente,

en ejercicio de su cargo, solo podrán ser iniciadas por el funcionario competente para conocer del proceso en primera instancia, por los jueces del circuito y municipales o por un juez de instrucción criminal.

Parágrafo. El auto de detención, en tal caso, únicamente podrá ser dictado por el juez competente en primera instancia, quien no podrá comisionar para la instauración sumaria, a ninguna autoridad distinta a las ya estipuladas.

Artículo 14. El Presidente de la Comisión elaborará y presentará para su estudio las ponencias a que se refieren las atribuciones 5ª y 6ª, del artículo 1º de esta ley, y en caso de que por segunda vez no hubiese sesión por falta de quórum, dará cumplimiento al numeral 6º del artículo 6º de esta ley, ordenando que los negocios respectivos sean archivados.

Artículo 15. Los artículos 2º y 3º de esta ley se pondrán en vigencia a partir del 20 de julio de 1975.

Artículo 16. Deróganse todas las disposiciones que sean contrarias a esta ley.

Artículo 17. Esta ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a ...

Presentado a la consideración de la honorable Cámara por el honorable Representante,

Isaías Muñoz Acosta,

Bogotá, D. E., julio 29 de 1975.

Cámara de Representantes. Secretaría General. Sección de leyes. Bogotá, D. E., julio 30 de 1975. Presentado en la sesión de la fecha. Pasa al estudio de la Comisión Constitucional Permanente.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente y Miembros de la honorable Cámara de Representantes:

Concepto Histórico-Jurídico.

La mal llamada Comisión de Acusación tiene en nuestro sistema jurídico los siguientes antecedentes remotos o próximos: Artículo 15 del Decreto sobre Tribunal Superior de Apelación, firmado por el Libertador Simón Bolívar en su Cuartel de Angostura, el día 6 de octubre de 1817; artículos 89, 90 y 97 de la Constitución de 1821; artículos 51, 52, 53, 63, 93 y 94 de la Constitución de 1830; artículos 57 y 117 de la Constitución de 1832; artículos 140 y 141 de la Constitución de 1843; artículo 21 de la Constitución de 1853; artículos 53 y 54 de la Constitución de 1858; artículos 51 y 53 de la Constitución de 1863; artículos 102 de la Constitución de 1886; artículo 20 del Acto legislativo número 3 de 1910; y artículo 29 del Acto legislativo número 1 de 1968 (artículo 102 de la Constitución Nacional vigente).

Son también disposiciones atinentes los artículos 101 y 595 del Código de Procedimiento Penal; artículo 1º de la Ley 12 de 1958; artículo 3º de la Ley 19 de 1963 y el artículo 2º de la Ley 17 de 1970.

Función Investigadora.

Entre las atribuciones que el Constituyente y el Legislador asignan a la honorable Cámara de Representantes, existen dos que se relacionan específicamente con el proyecto que nos ocupa: La de acusar, ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales, al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la honorable Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, aún cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos (numeral 4º del artículo 102 de la Constitución Nacional) y la de levantar la inmunidad parlamentaria a los Representantes (art. 21 del Código de Procedimiento Penal).

El simple enunciado del artículo 102 de la Constitución Nacional demuestra que el Constituyente dejó un vacío al no incluir entre los altos funcionarios del Estado, justiciables por el Senado de la República, al Contralor General de la Nación. En ese sentido vá a ser necesario presentar un proyecto constitucional, porque no es explicable que un funcionario de esa categoría y nombrado además por la Cámara de Representantes no deba responder ante ella de su conducta oficial.

Se dijo antes que el nombre de "Comisión de Acusación" es inadecuado. En efecto, su misión central no es la de acusar sino también la de absolver, la de investigar las denuncias y quejas a que se contrae el numeral 5º del artículo 102 de la Constitución Nacional; la de estudiar si procede o no el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, la de enviar a otras autoridades los negocios que exceden su competencia, la de ordenar el cese de la acción por muerte del sindicado o por el transcurso del tiempo. Todo lo cual lleva a pensar que es más lógico denominarla "Comisión Investigadora", como quiera que esa sea su función por excelencia. Del mismo modo que en el Senado está creada la "Comisión Instructora" que es, por mandato constitucional y legal, la encargada de la instrucción de los procesos contra los altos funcionarios del Estado, reservándose a la "Investigadora" la facultad de "inquirir" (artículo 594 del Código de Procedimiento Penal) y aportar las pruebas necesarias para fundamentar o rechazar las acusaciones, pero sin que la honorable Cámara, ni la Comisión Investigadora como su delegada, tenga el carácter de funcionario de instrucción.

Ello significa, a mi modo de ver, que la Comisión Investigadora puede solicitar toda clase de comprobantes y pruebas indispensables a la investigación, exceptuadas aquellas que la ley asigna a los funcionarios de instrucción. En cambio el Senado instruye y juzga dentro de un juicio estrictamente político que deja, a la honorable Corte Suprema de Justicia, la provisión de los fallos por los delitos comunes (numerales 2º, 3º y 4º del artículo 97 de la Constitución Nacional y artículo 592 y ss. del Código de Procedimiento Penal).

Por cuanto el Senado "juzga" además de "instruir" en algunos sistemas —Europeos y Americanos— en vez de llamarse "Comisión Instructora" como en Colombia, se denomina "Comisión Judicial" o "Comisión de Justicia". Fue

ella, precisamente, la que, en meses anteriores, adelantó el juzgamiento del Presidente Nixon.

Dificultades para la buena marcha de la Comisión.

El proyecto tiende a recoger, en un solo estatuto legal, las dispersas e inocuas disposiciones existentes a dictar otras, a fin de que la "Comisión Investigadora" pueda agilizar el trámite de los asuntos que le han sido confiados. La inoperancia de la actual Comisión de Acusación queda en relieve, si se advierte que, en los últimos veinte años solamente dos procesos han llegado a la plenaria de la Cámara: El adelantado contra el General Gustavo Rojas Pinilla y el seguido contra el ex Ministro de Agricultura Enrique Peñalosa Camargo, cuya ponencia absolutoria me correspondió elaborar. Por contraste, en la Secretaría duermen el sueño del anaquel —desde muchos años atrás— más de cien expedientes sin solución final. Ello se debe, como se anotó al principio, a que faltaba establecer un procedimiento mucho más ágil y actuante que es, precisamente, lo que pretende el proyecto sometido a vuestro ilustrado criterio.

Claro que el proyecto establece un procedimiento rápido y señala términos perentorios y aún dicta normas que pudieran tacharse de drásticas. Pero la verdad es que, de no actuarse así, todos los esfuerzos que se hagan en la Comisión Investigadora serán inútiles. Está demostrado, de otro lado, que una comisión encargada de investigar y elaborar ponencias que van a afectar al Presidente de la República, a los Ministros, a los Magistrados de la Corte, del Consejo de Estado, al Procurador General de la Nación y a los mismos Representantes, no puede operar con diez miembros. Para que actúe es necesario reducir su número. Así lo propone el proyecto que concibe en cinco el número ideal. Con su actual número la Comisión tiene quórum el día que se nombran los empleados, pero nunca más ocurrió en la legislatura pasada. Las repetidas citaciones de la Presidencia caen en el vacío.

El proyecto estipula calidades para los miembros de la Comisión y para el Secretario, exigencia indispensable para "tecnificar" la Comisión Investigadora, ciento por ciento. Entiende el autor del proyecto que no es dable a quienes desconocen el derecho penal adelantar una correcta investigación, en donde obligadamente, han de trajar con el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, las demás leyes penales que dicen relación con una tarea investigativa y más aún, donde es indispensable interpretar la ley penal. Solo los abogados expertos en Derecho Penal pueden prestarle a la honorable Cámara y al Senado una acertada colaboración en éstas tan delicadas tareas. No es conveniente que en el futuro el Parlamento repita graves errores jurídicos cometidos en el pasado, errores que debieron ser corregidos por la honorable Corte Suprema de Justicia.

Con objetiva razón anoté en mi ponencia sobre el ex Ministro Enrique Peñalosa Camargo estos conceptos: "Son procesos conocidos en nuestra vida institucional y a la vez ejemplos de ásperos y encontrados planteamientos jurídicos, entre otros, los siguientes: acusación contra Antonio Nariño en 1823; la aceptación de la acusación y la suspensión del cargo de Comandante General de Venezuela decretada por el Senado contra el General José Antonio Páez en 1826; la acusación contra el doctor Miguel Peña, Presidente de la Alta Corte, en 1826; la sindicación y sentencia contra el General José María Obando en 1854; aceptación de enjuiciamiento contra el Procurador Florentino González en 1857; sentencia contra el Gran General Tomás Cipriano de Mosquera y contra los doctores José María Rojas Garrido y Alejo Morales en 1867; proceso contra el Ministro de Hacienda y de Guerra doctor Aristóbulo Archila en 1925; contra el consejero de Estado doctor Ramón Rosales; y finalmente contra el General Gustavo Rojas Pinilla".

Fuero investigativo para parlamentarios.

Como innovación, muy importante, prevé el proyecto un fuero especial, en la etapa instructiva penal, en favor de los Senadores y Representantes que sean acusados de la comisión de delitos con el fin de que sean funcionarios calificados quienes inicien y adelanten el sumario, reservando al juez competente, en cada caso, la facultad de dictar auto de detención. La previsión es apenas lógica si se advierte que la "inmunidad parlamentaria" puede ser irrisoria si cualquier funcionario, de inferior categoría, autoridades policivas, por ejemplo, tienen facultad para iniciar una investigación, para declarar que el sindicado fue sorprendido en "flagrancia" y por ende "aprehendido".

Del mismo criterio participa la exigencia de que sea el juez competente para conocer, en primera instancia del delito, quien dicte el auto de detención y no otro cualquiera. Por que si vamos a agilizar el procedimiento para que los levantamientos de inmunidad parlamentaria se lleven a cabo, cuando reúnan los requisitos del artículo 21 del Código de Procedimiento Penal, también, es obvio que necesitamos salvaguardar el fuero parlamentario, estatuyendo que el auto de detención que sirve para levantar la inmunidad sea una pieza seria dictada por un juez tan calificado como es el competente en primera instancia.

Investigación de la conducta oficial de vice Ministros y Gerentes de institutos descentralizados.

Trae, por último, el proyecto una nueva atribución a la Comisión Investigadora. La que se refiere a la investigación de la "conducta oficial" de los vice Ministros y Gerentes de institutos descentralizados. Y el envío de la actuación a la autoridad competente si, a juicio de la Comisión, se hubiere cometido delito.

Piensa el autor del proyecto que esta atribución puede suscitar controversias jurídicas y criterios de enfrentamiento por su conveniencia o inconveniencia. Pero aún corriendo ese riesgo y con pleno conocimiento de cuanto pueda ocurrir, se ha incluido esa función para evitar que siga el desgreño oficial en determinadas entidades a las cuales debe llegar la "función fiscalizadora" de la honorable Cámara, prevista en el artículo 142 de la Constitución Nacional y 101 del Código de Procedimiento Penal. Hacer un simple debate en la plenaria y sacar a la luz pública —hechos

gravísimos contra la administración— que demuestran deshonestidad y corrupción en sumo grado, para que se queden flotando en el ambiente, sin que nadie los recoja, como ya sucedió en la legislatura anterior, no pasa de ser un nobilísimo e inoperante empeño parlamentario. Si la Comisión Investigadora puede adelantar —por denuncia de particulares, funcionarios, entidades oficiales o por iniciativa parlamentaria— una investigación seria y responsable contra los vice Ministros y contra los Gerentes de institutos descentralizados, para llevar luego, el fruto del esfuerzo, a la autoridad competente para conocer de esa clase de delitos, estará la honorable Cámara cumpliendo con una verdadera "función fiscalizadora" y estará prestando un concurso decisivo en la lucha contra la delincuencia oficializada. No es que el autor del proyecto quiera enlodar el buen nombre y reputación de los vice Ministros y Gerentes de institutos descentralizados. En manera alguna. Pero sí es un hecho conocido de la conciencia nacional que hay desgreño y abuso de los dineros del Estado en zonas muy encumbradas de la administración pública.

Señor Presidente y honorables Representantes: El proyecto de ley que someto a vuestra consideración no lo juzguéis como un fruto del azar o la improvisación, sino como el resultado de mis experiencias, primero como Presidente de la Comisión de Acusación y luego, como miembro de la misma durante siete años.

Isaías Muños Acosta.

PROYECTO DE LEY NUMERO 15 DE 1975

por la cual se declara a Bahía Solano Puerto Libre y se incorporan unos puertos a la Empresa Puertos de Colombia, se dictan normas sobre régimen aduanero, exportaciones y política fronteriza en el Departamento del Chocó

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. Créase a Bahía Solano como Puerto Libre del Chocó sobre el Océano Pacífico, por tanto, a él podrán arribar mercancías de cualquier origen o nacionalidad, cuyo uso o comercio no estén prohibidos por el Gobierno por razones de orden público, salubridad o interés nacional.

Parágrafo. El Ejecutivo Nacional señalará cuales mercancías quedan excluidas del libre arribo y mercadeo en el Puerto de Bahía Solano.

Artículo segundo. Las visitantes que regresen del Puerto de Bahía Solano luego de una permanencia no inferior a cinco (5) días podrán introducir al resto del país, como equipaje libre de derechos de Aduana, artículos nuevos de uso personal o consumo y deportivo, en las cantidades, valores y pesos que determine el Gobierno.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará los procedimientos, requisitos y modalidades pertinentes al funcionamiento del libre comercio en el Puerto de Bahía Solano, así como lo relativo al régimen de mercancías procedentes del resto del país, hacia el puerto mencionado.

Artículo tercero. Las mercancías importadas a Bahía Solano, con las restricciones de que trata el artículo 1º de la presente ley, estarán libres de derechos de Aduana y solo causarán un impuesto de seis centavos por cada peso o fracción a favor del municipio.

Artículo cuarto. La importación de bienes de uso personal, deportivo, cultural y sanitario, sean de consumo o no, y la maquinaria y equipo, destinados al desarrollo económico y social del Departamento del Chocó, estarán exentos de gravámenes arancelarios, cuotas de fomento, y en general de todo impuesto o tasa establecido o que se establezca en el futuro, que afecte la importación de tales artículos al territorio nacional.

Artículo quinto. Los productos manufacturados, fabricados, envasados o elaborados en el Departamento del Chocó, con materia prima nacional o extranjera, podrán exportarse libremente, sin sujeción a los requisitos y tributos que para exportación rijan en el país, salvo aquellos que el Gobierno, por necesidades internas, coloque en lista prohibida o restringida explotación.

Artículo sexto. Incorporáanse a la administración de la Empresa Puertos de Colombia, los puertos de Bahía Solano y Anadí, en el Departamento del Chocó.

Artículo séptimo. El Gobierno Nacional promoverá la constitución de protocolos de amistad y cooperación con la República de Panamá a fin de fomentar y realizar acuerdos bilaterales especiales sobre aduanas, comercio, libre navegación de río, protección a los trabajadores, y tránsito y policía de fronteras, dirigidos a fomentar el desarrollo económico y la zona franca de libre comercio fronterizo, dentro del marco de la integración andina.

Artículo octavo. El Gobierno Nacional dispondrá el establecimiento de sendas bases navales en las costas Pacífica y Atlántica, limítrofes con la República de Panamá, en territorio chocono, a fin de garantizar la soberanía política y económica del país y controlar el cumplimiento de los protocolos de amistad y cooperación referidos en el artículo anterior.

Artículo noveno. Esta ley rige desde su sanción.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes en su sesión del ..., por el Representante,

Reyes Murillo Sánchez

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

La circunstancia de no haber hecho tránsito durante la legislatura inmediatamente anterior este proyecto, que correspondió al honorable Representante Pedro Goenaga Oñoro, para que rindiera ponencia para primer debate, me ha obligado a presentarlo nuevamente, por considerarlo

importante, básico y fundamental, para el cambio, el desarrollo social, económico y político de unas poblaciones abandonadas sobre una faja de tierra del Litoral Pacífico chocono que arranca en los límites de la hermosa República de Panamá al Norte y termina al Sur, luego de una extensión de más de mil kilómetros, en las aguas de las desembocaduras del río San Juan en el Departamento del Valle del Cauca a solo tres horas del Puerto de Buenaventura.

Se mantienen en la extensión dicha, de Norte a Sur, las poblaciones de Punta Ardita, Juradó, Curiche, Corredó, Aguacate, Cupica, Nabugá, Huaca, Bahía Solano, Huina, Mecana, El Valle, Utría, Jürubirá, Chorí, Tribugá, Nuquí, Panguí, Coquí, Joví, Arusí, Cuevita, Virudó, Pabaza, Purricha, San Miguel, Pilizá, Pizarro, Puerto Meluk, Pié de Pató, Sivrú, Orpúa, Punta de Hijuá, Puerto Abadía, Belén de Docampadó, Togoromá, Charambirá, Palestina y otros, cuyos habitantes viven la resignación del abandono no solo del Gobierno Nacional sino del propio Congreso de Colombia.

Todas estas poblaciones carecen de los más elementales servicios. Son lugares sin patrón. Son tierras de nadie, fáciles por lo mismo ser vulneradas en su soberanía, sus derechos y sus riquezas como acontece cotidianamente.

No obstante, ellas, sus playas, sus bahías: Cupica, Solano, Utría, Coquí y su áreas marinas, forman la otra Colombia, que desde luego hay necesidad de descubrir y conservar para los colombianos, porque constituyen hasta hoy la reserva económica del país, por sus bosques, sus maderas, su caoba, su tierras aptas para la agricultura, sus cultivos y mariscos etc., mediante una acción positiva del Estado con solución inmediata y ninguna mejor que esta de constituir a Bahía Solano en Puerto Libre.

La carencia de vías de comunicación terrestre de la Costa Pacífica con el interior del país, no sería obstáculo, para darle vía libre a la idea de hacer de Bahía Solano un puerto libre, porque tampoco no lo fue ni lo ha sido para San Andrés, Leticia y mucho menos para que se le incorpore al igual que Acandí a la administración que cumple la Empresa Puertos de Colombia.

Las mismas razones que llevaron al legislador colombiano a hacer regiones desconectadas del interior del país, puertos libres, deben pesar mucho y favorablemente, para aplicar idéntico tratamiento a Bahía Solano que es centro geográfico y turístico de la costa chocona, que seguro estoy va a provocar una saludable actividad comercial, un desembotamiento a toda esa zona con resultados favorables para su desarrollo económico, social, cultural como el de Juradó, Nuquí donde está para inaugurarse a tres meses vistos un nuevo aeropuerto que al igual que el de Bahía Solano, contribuirá a aumentar la facilidad del transporte y del turismo.

Dejo al ilustrado criterio de los honorables Representantes, a su acendrado patriotismo y a la solidaridad que debemos a esos hermanos nuestros, la suerte de este proyecto de ley.

Bogotá, Distrito Especial, 30 de julio de 1975.

Reyes Murillo Sánchez

PROYECTO DE LEY NUMERO 16 DE 1975

por la cual se nacionaliza un establecimiento de Educación Media en el Departamento del Chocó.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. Nacionalícese el Colegio de Bachillerato denominado "Colegio del Litoral Pacífico" que funciona en Nuquí, Departamento del Chocó. En consecuencia, la Nación asumirá la dotación, el sostenimiento y los gastos de funcionamiento de este establecimiento.

Artículo segundo. El Gobierno Nacional para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo primero de la presente ley podrá celebrar los contratos a que se refiere la Ley 91 de 1938; abrir créditos y efectuar los traslados presupuestales que fuere necesario.

Artículo tercero. Esta ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, Distrito Especial, a ...

Presentada a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por

Reyes Murillo Sánchez

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Este proyecto de ley que someto a la consideración y benevolencia de vosotros, fue presentado durante la legislatura pasada en el Senado de la República, por el entonces Ministro de Educación Nacional doctor Juan Jacobo Muñoz, con la mala suerte que le corresponde por lo regular a todas las cosas cuando son para el Chocó, que no obstante haber obtenido ponencia favorable y figurar en los ordenes laborales de los días 10, 11 y 12 de diciembre (Anales números 74, 75 y 76), su aprobación se vió frustrada, por los intensos debates que suscitó el proyecto de ley sobre aumento de las dietas.

Es por ello, que lo reitero nuevamente en esta legislatura, ya que estoy seguro, de que al convertirse este proyecto en ley de la República, va a fomentar una labor útil y benéfica para la región más abandonada de la patria colombiana y para la juventud que desea estudiar y prepararse, lo que no había conseguido por las dificultades económicas que le han impedido trasladarse a otros centros educacionales, pero que ahora lo lograrán dada la facilidad que el Congreso y el Gobierno les ofrece al nacionalizar este Colegio a donde podrán venir a concluir

sus estudios de bachillerato, los estudiantes de los Municipios de Juradó, Bahía Solano, Pizarro y Alto Baudó.

No sobra decir que el Colegio Litoral Pacífico de Nuquí, a más de contar con dotación completa de laboratorios de Química y Física, funciona en edificaciones propias, con capacidad para más de quinientos (500) alumnos. Tiene también totalmente aprobados los cursos existentes hasta el 4º de bachillerato y reúne condiciones para la creación del 5º y 6º año. Finalmente, la Nación viene atendiendo económicamente el plantel y los Parlamentarios chococanos, le hemos prestado ayuda con partidas de los auxilios regionales.

Déjole pues al ilustrado criterio de los honorables Representantes, a su acendrado patriotismo y a la solidaridad que debemos a estos hermanos nuestros, la suerte de este proyecto de ley.

Bogotá, Distrito Especial, 30 de julio de 1975.

Reyes Murillo Sánchez

PONENCIAS E INFORMES

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 9 de 1975, "por la cual se ordena la eliminación de la prisión de la Isla Gorgona y se erige en Parque Nacional dicha Isla".

Señor Presidente y demás miembros de la honorable Comisión Primera de la Cámara.

Honorables Representantes:

Cumplo con el deber de presentar ponencia para primer debate del proyecto de ley número 9 de la presente legislación, originario de esta Corporación, y del cual es autor el honorable Representante doctor Armando Barona Mesa. Tal proyecto busca "la eliminación de la prisión de la Isla Gorgona y la erección en parque nacional de dicha Isla".

He estudiado detenidamente la iniciativa en mención, que ciertamente recoge el eco de un viejo clamor, desde el doble punto de vista como lo enfoca su autor: el de la mitigación, acorde con las tendencias modernas del derecho penitenciario, de las condenas, y el otro, de preservar la inmensa belleza natural de la isla que es propiedad de todos los colombianos, hoy ciertamente expuesta a toda clase de depredación tanto en tierra como en mar.

Para penetrar en mi labor, estudiaré uno por uno el articulado del proyecto, y realizaré el comentario que, a mis limitadas capacidades, me merezca cada uno de sus artículos:

Artículo primero. Persigue la eliminación de la penitenciaría que el Gobierno, en un momento crucial de la historia nacional azotada inclementemente por las más violentas hordas de barbarie, instauró en la citada isla. Ciertamente es que para entonces parecía ser justificativa la medida. Los colombianos veníamos de vivir una era de canibalismo sin parangones con los más cruentos enfrentamientos bélicos fratricidas del pasado. De ahí que los regimenes de los ilustres ex-Presidentes Lleras Camargo y Valencia hubieran aplicado todos sus empeños por la entronización de la paz, empeño dentro del cual se acudieron a medidas de todo orden, desde los auxilios de rehabilitación y amnistía para los reductos violentos, hasta medidas que abreviaban el procedimiento criminal tan draconianas como el Decreto 0012 de 1960. Una de tales medidas fue, pues, el establecimiento de la penitenciaría en Gorgona, a donde se deberían mandar los delincuentes atroces.

Pero es también cierto, como lo anota el autor del proyecto, que "nunca los castigos atroces hicieron disminuir el cometimiento de delitos atroces". La violencia fue desapareciendo paulatinamente, dentro de un proceso de civilidad política, aporte invaluable del frente nacional. Hoy puede decirse que, salvo la delincuencia común, resultado en su mayor parte de la crisis económica que se vive, los colombianos gozamos de paz. Por lo mismo, los motivos que se tuvieron antaño para crear esa prisión de horror y desesperanza, han desaparecido; y en cuanto a la delincuencia común, cabe decir igualmente que el país tiene muchos modernos centros de rehabilitación — como debe llamarse a las penitenciarías — con las suficientes garantías de seguridad y con modernos talleres industriales para el aprendizaje de profesiones que permitan a los reclusos, al recuperar su libertad, integrarse como seres útiles a sus compatriotas. Si se revisan estadísticas sobre fuga de presos, se verá que son casi nulas.

Es inobjetable que el derecho penitenciario de la época no persigue una forma aflictiva para el delincuente. Los medios de tortura y de castigo han sido erradicados modernamente por centros en donde se procure desde un principio alejar la idea para el penado de una vida parasitaria y antisocial. No se debe procurar su vinculación con el trabajo que le permita atender a las múltiples necesidades de su familia, que no debe soportar por reflejo las con-

secuencias del delito cometido por el esposo o el padre. Hacia la conquista práctica de tales principios es menester enderezar una serie de políticas, que no deben ser ajenas al "mandato claro" que tanto el señor Presidente de la República recibió, como nosotros.

No debe desatenderse, de otro lado, los altos costos de sostenimiento y funcionamiento que demanda la penitenciaría de que hablamos. Tengo informaciones de que actualmente hay que realizar un gasto de unos diez millones de pesos para introducir reformas locativas y sanitarias a las dependencias, como resultado del abandono en que se ha mantenido todo aquello. La lejanía hace que el transporte de viveres y comestibles o de materias primas para los distintos quehaceres, adquieran valores diez veces superiores a los normales. En otros términos, entiendo que Gorgona significa en estos momentos un cúmulo de erogaciones sin ninguna utilidad de orden práctico, es decir, sin que los mismos objetivos no se puedan lograr en otros centros penitenciarios de que dispone el país y sin que se altere para nada la política de seguridad por la que debe velar la administración nacional.

Estoy pues, en mi condición de ponente, plenamente identificado con este artículo primero, el cual, con base en las anteriores reflexiones, me parece que debe ser aprobado por la comisión, conforme he de solicitarlo adelante.

Respecto a la redacción, solo observo un error de mecanografía, en desacuerdo con el original, que me ha mostrado el autor de la iniciativa: en la frase final dice "Los reclusos allí existentes, mientras se construye un nuevo centro de rehabilitación, serán distribuidos en las distintas penitenciarías", cuando la frase se complementa con la expresión: "del país". Esta agregación debe hacerse al texto del proyecto.

Artículo segundo. Este proyecto de artículo recoge un principio altamente humanitario, en lo que se refiere a política penitenciaria. Se trata de preservar la vinculación del condenado con su familia, ciertamente ajena a las acciones de los delincuentes. Si, como se ha dicho atrás, hay unos objetivos claros en la reincorporación útil de los penados al seno de la sociedad, lo primero que debe garantizarse es su vinculación permanente con los miembros de su familia. Ingentes son los sacrificios que deben realizar las madres, esposas, hermanos e hijos de los condenados para visitarlos, cuando sin ninguna pauta la Dirección General de Prisiones los reparte a penitenciarías diametralmente opuestas a sus domicilios. Y largo es el rencor de quien se ve privado de las visitas de sus seres queridos, o de quien es consciente de las humillaciones y sacrificios que éstos deben soportar para llegar hasta ellos.

Esos criterios obsoletos deben ser abolidos en la fisonomía estructural de una Colombia nueva. Los esfuerzos para el cambio deben tener un registro en todos los órdenes de la vida de los colombianos, y esta innovación, quizás pequeña en su apariencia, tiene profundas repercusiones dentro de la arquitectura jurídica del derecho.

Por lo tanto, ningún reparo debo formular a este artículo, que bien será si se convierte en ley de la República.

Artículo tercero. Este artículo es consecuencia de la misma filosofía que informa los dos artículos anteriores, y establece una prohibición de alto sentido humanitario hacia el futuro.

Por lo mismo, para el suscrito ponente, no ofrece ningún reparo y debe ser aprobado.

Artículo cuarto. La erección del parque nacional natural de todo el territorio de la isla y de sus aguas circundantes para la dedicación exclusiva a la práctica de un turismo científico, es algo de la mayor conveniencia para el país. Basta leer lo que escribe en su libro el padre Isaac Bello, o revisar las fotografías de la isla y su fauna ictiológica, para comprender que ciertamente, como en tantas otras cosas, los colombianos no tenemos una noción exacta valorativa de nuestras inmensas riquezas naturales. Los documentales cinematográficos muestran, por ejemplo, la clase de turismo que se realiza en las islas Galápagos, próximas, como la nuestra, a la corriente de Humboldt y beneficiada por las más variadas clases de peces y especies marinas. Esto es lo que debe hacerse en Gorgona.

De otro lado, y como puede verse en la revista que la Asociación Nacional de Defensa de la Naturaleza Anadema sacó a raíz de la visita que hizo a la isla una subcomisión parlamentaria integrada entre otros por el autor del proyecto, doctor Barona Mesa, la presencia de la prisión allí ha servido para que se talen los bosques y se condene en un futuro no muy lejano a la desolación aquella parte del territorio nacional. Basta mirar algunas fotografías para darse cuenta que se cocina con leña, y se aprovecha para estos menesteres la madera de abarco, una de las más finas que existen. Es tiempo aún de poner coto a los continuos actos depredatorios, como se hizo con el Parque Tayrona, belleza natural que nos enorgullece por igual a todos. Yo diría que si el hombre no hace un alto en la febricitante carrera de envenenar las aguas, polucionar el aire, talar los bosques, agotar las especies, expoliar sin control todos los recursos de la naturaleza, le entregaremos a las nuevas generaciones un mundo asfixiado por sus propios excrementos, como tan dramáticamente lo proclaman los ecólogos y comenzamos a verlo en muchas partes.

El hombre necesita, como psicoterapia, del contacto puro con la naturaleza. He ahí su descanso y su cura para las angustias propias de las megalópolis. Por eso, y porque lo que aquí esbozo sin necesidad de extenderse, no tiene discusión, creo que al artículo cuarto del proyecto no hay nada que agregar o quitar.

Finalmente, es necesario llamar la atención del Gobierno para que, dentro de las facultades para hacer traslados dentro del Presupuesto Nacional, se inviertan unos dineros en la construcción de instalaciones y la adquisición de naves, como lo dice el proyecto, que faciliten el transporte y estada de los turistas en la isla. Entregar este plan de centro turístico natural a la Corporación Nacional de Turismo es algo bien pensado y además perfectamente rentable. Por eso, me parece que, como lo propondré, debemos hacer viable el proyecto cuyo estudio me ha sido confiado por el señor Presidente.

En atención a lo anterior, me permito proponer:

Dese primer debate al proyecto de ley número 9 de 1975 "por la cual se ordena la eliminación de la prisión de la Isla Gorgona y se erige en Parque Nacional dicha Isla".

De la honorable Comisión, atentamente,

Francisco José Jattin

Bogotá, 29 de julio de 1975.

CONTENIDO:

SENADO DE LA REPUBLICA

Proyectos de ley.

- Proyecto de ley número 14 de 1975 "sobre reforma integral urbana", y exposición de motivos
- Proyecto de acto legislativo número 8 de 1975 "por medio del cual se modifican los artículos 14, 185 y 186 de la Constitución Nacional y se consagra el derecho a la ciudadanía para los colombianos mayores de diez y ocho años", y exposición de motivos
- Proyecto de ley número 16 de 1975 "por la cual se dictan algunas normas sobre Régimen Departamental y Municipal", y exposición de motivos

Actas de Comisión.

- Acta número 24, Comisión Primera, del día 12 de diciembre de 1973
- Acta número 1, Comisión Primera, del día 31 de julio de 1974

CAMARA DE REPRESENTANTES

- Orden del día para la sesión de hoy martes 5 de agosto de 1975
- Acta de la sesión del día miércoles 30 de julio de 1975

Proyectos de ley.

- Proyecto de ley número 12 de 1975 "por medio de la cual se nacionalizan unos colegios departamentales de enseñanza media y se crea una Normal Superior en el Departamento del Cesar", y exposición de motivos
- Proyecto de ley número 13 de 1975 "por la cual se aprueban la Constitución, el Reglamento General, el Convenio y demás Acuerdos de la Unión Postal Universal, con sus Protocolos Finales y Reglamento de Ejecución, firmados en la ciudad de Viena, Austria, el día 10 de julio de 1964", y exposición de motivos
- Proyecto de ley número 14 de 1975 "por la cual se reorganiza la Comisión de Acusación de la honorable Cámara de Representantes, se señalan sus funciones y se establece el procedimiento interno", y exposición de motivos
- Proyecto de ley número 15 de 1975 "por la cual se declara a Bahía Solano Puerto Libre y se incorporan unos puertos a la Empresa Puertos de Colombia, se dictan normas sobre régimen aduanero, exportaciones y política fronteriza en el Departamento del Chocó", y exposición de motivos
- Proyecto de ley número 16 de 1975 "por la cual se nacionaliza un establecimiento de educación media en el Departamento del Chocó", y exposición de motivos

Ponencias e Informes.

- Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 9 de 1975 "por la cual se ordena la eliminación de la prisión de la Isla de Gorgona y se erige en Parque Nacional dicha Isla". Francisco José Jattin.