



ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1945)

DIRECTORES: CRISPIN VILLAZON DE ARMAS
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
SILVERIO SALCEDO MOSQUERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, jueves 11 de octubre de 1990

IMPRENTA NACIONAL
AÑO XXXIII - No. 87
EDICION DE 8 PAGINAS

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 115 CAMARA/90
por la cual se establece el uso de uniforme único en las escuelas públicas y privadas para estudiantes de primaria, educación media y normalista, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Establécese a partir de enero de 1991, el uso obligatorio para todos los estudiantes de Institutos de Educación primaria, media, secundaria y normalista, público y privados, de un uniforme único cuyo diseño y características las determinará el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 2º El uniforme que se establece en el artículo anterior será de uso obligatorio a partir de los dos (2) meses siguientes de iniciación de estudios en cada centro educacional y es prohibido implantar el uso de cualquier tipo de uniforme o el cambio de los mismos mínimo dentro de cinco (5) años siguientes a su usanza o práctica, cambio o reforma que hará el Ministerio de Educación.

Artículo 3º Todo estudiante que porte el uniforme nacional establecido por el Ministerio de Educación Nacional para los centros de educación primaria, media, secundaria y normalista que establece la presente Ley, gozará del derecho a disfrutar de un cincuenta por ciento (50%) de descuento en el transporte público municipal. El Instituto Nacional del Transporte —INTRA— y las Direcciones de Circulación y Tránsito Departamentales y Municipales determinarán las sanciones de suspensión de empresas urbanas de transporte que incumplan esta norma.

Artículo 4º Los estudiantes que porten este uniforme tendrán derecho a cincuenta por ciento (50%) de descuento en las entradas a espectáculos públicos de carácter cultural y deportivos. El Ministerio de Educación determinará en un decreto reglamentario las clases de espectáculos o eventos a los que se aplicará esta disposición.

Artículo 5º Así mismo, tendrán preferencia en bibliotecas públicas, parques del estado, centros deportivos de propiedad de Coldeportes y de las Cajas de Compensación Familiar.

Artículo 6º A partir de 1992 el Ministerio de Educación Nacional establecerá la uniformidad de los textos escolares los cuales no podrán sufrir modificaciones o variaciones durante el lapso de cinco (5) años.

Artículo 7º Para los fines de la presente Ley se faculta a las Asociaciones de Padres de Familia de los Centros Educativos, para la vigilancia en el cumplimiento de esta norma quienes deberán informar a las Secretarías de Educación o al Ministerio.

Artículo 8º Los centros educativos de enseñanza primaria, media, secundaria y normalista que violen esta Ley serán sancionados por el Ministerio de Educación Nacional con la suspensión de la respectiva licencia de funcionamiento por un (1) año.

Parágrafo. Facúltase al Ministerio de Educación para reglamentar el funcionamiento de esta Ley.

Artículo 9º Esta Ley regirá a partir de su sanción y publicación.

Dada en Bogotá, D. E., a los ... días del mes de ... de 1990.

Oscar Hernando Ross P.
Circunscripción electoral
de Santander.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes: Expongo el presente proyecto de ley con el cual se busca aportar una solución a los múltiples problemas económicos y sociales que aquejan al estudiante colombiano.

Actualmente más de siete millones de personas asisten a las aulas escolares en los niveles de: Preescolar, Primaria, Secundaria (Académico, Normalista, Tecnológico, Vocacional, Agrícola, etc.). Gran número de estos estudiantes dependen económicamente de sus familias y son éstas quienes asumen los costos de tex-

tos escolares, uniformes, transporte, eventos culturales y deportivos, etc., ocasionando un duro golpe al presupuesto familiar.

El valor de útiles escolares, transporte y vestuario, según datos recientes del DANE, ha insidido en seis puntos en el alza del costo de la vida en lo que ha transcurrido en 1990. Siendo esta de un 24.14%, lo que constituye que estos gastos representan para el colombiano una cuarta parte de la inflación. Un ejemplo claro de ello es que los textos escolares han subido un 57% y cada año sufren modificaciones innecesarias que impiden su reutilización por parte de dos o más miembros de una familia.

Como es conocido por todos, la mayoría de establecimientos privados y oficiales optan por cambiar cada año el uniforme escolar haciéndolo inutilizable al año siguiente. Igual sucede cuando el estudiante decide cambiar de centro educativo.

Por estas razones considero que el Ministerio de Educación debe establecer el uso de un uniforme único nacional, para todos los estudiantes contemplados en esta Ley, que de ser aprobada no sólo favorece considerablemente la familia colombiana sino también el estudiantado colombiano. Podrán así las autoridades civiles y militares distinguirlo fácilmente y otorgarle beneficios tales como el descuento de un 50% en las tarifas de transporte municipal e intermunicipal, de igual forma para eventos de carácter cultural y deportivo, también los estudiantes podrán disponer con esta Ley en forma gratuita de establecimientos

deportivos de propiedad de Coldeportes y del Estado (departamento, municipio).

Establece también esta Ley que el Ministerio de Educación Nacional vigile que los textos escolares que exijan los establecimientos contemplados en esta norma no sufran cambios en un lapso inferior a 5 años contribuyendo a que los textos escolares sean de mayor utilidad a una familia.

Creemos, honorables Congresistas, que con la vigencia de esta Ley hacemos un gran aporte en beneficio de la familia colombiana, acabando una ignominiosa costumbre hoy establecida de diferenciar los privilegios de las clases económicas más poderosas respecto de sus hijos con los de los sectores populares colombianos. Facilitamos así la formación de un gran personaje para el futuro de la Patria como es "el estudiante".

Oscar Hernando Ross Pérez
Honorable Representante a la
Cámara - Departamento Norte
de Santander.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 8 de octubre de 1990 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 115 de 1990 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Oscar Hernando Ross; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

1. Alumnos, docentes y establecimientos por niveles de enseñanza, según secciones del país. Total nacional. 1988

Secciones del país	Pre-escolar			Básica primaria			Básica secundaria y media vocacional		
	Alumnos	Docentes	Establecimientos*	Alumnos	Docentes	Establecimientos*	Alumnos	Docentes	Establecimientos*
Total nacional	339.860	14.899	7.790	4.028.880	135.985	37.777	2.069.194	98.869	6.082
Antioquia	48.783	1.914	1.106	582.925	16.378	4.902	281.627	12.643	736
Atlántico	17.369	763	290	149.475	4.829	842	121.387	5.746	378
Bogotá, D. E.	75.135	3.508	1.310	522.713	16.199	2.109	427.442	19.006	1.002
Bolívar	9.492	399	218	122.333	3.805	878	61.186	2.673	190
Boyacá	6.784	276	192	165.922	5.846	2.065	71.691	3.730	236
Caldas	11.389	548	317	119.992	4.752	1.260	63.425	3.654	212
Caquetá	2.522	113	61	46.554	1.831	873	11.306	799	55
Cauca	3.565	147	113	131.738	4.860	1.771	35.681	2.001	129
Cesar	5.384	203	128	78.922	2.676	609	32.918	1.538	112
Córdoba	11.339	462	227	156.400	5.562	1.552	56.817	2.497	149
C/marca	16.746	719	377	235.931	9.267	2.978	105.826	5.163	356
Chocó	1.770	66	35	38.455	1.693	407	16.725	1.133	67
Huila	6.494	292	195	115.568	4.347	1.480	44.787	2.413	139
La Guajira	7.159	304	161	48.633	1.753	463	21.782	959	67
Magdalena	11.665	512	254	109.919	3.967	789	50.903	2.479	155
Meta	4.475	186	114	79.324	2.542	824	32.287	1.496	120
Nariño	7.120	284	172	118.400	4.281	1.406	48.051	3.253	175
Norte de S.	9.842	430	251	131.868	4.830	1.533	55.918	2.694	178
Quindío	3.854	165	116	57.486	1.809	414	33.194	1.562	79
Risaralda	5.800	262	160	86.819	2.915	807	39.379	2.013	99
Santander	14.155	610	326	208.818	8.069	2.614	103.397	5.129	308
Sucre	4.943	205	81	87.220	2.805	811	28.563	1.208	94
Tolima	9.518	483	322	173.565	6.139	2.062	73.449	3.809	259
Valle	38.416	1.783	1.066	398.165	11.832	3.207	233.599	10.237	714
Arauca	701	30	25	10.849	433	170	3.161	186	12
Casanare	953	42	33	18.771	732	361	2.125	140	13
Putumayo	571	23	21	12.002	524	154	4.311	283	18
San Andrés	1.951	73	48	7.738	310	49	4.053	170	9
Amazonas	1.138	47	30	5.432	205	46	1.778	82	5
Guainía	316	25	25	1.823	113	30	423	29	3
Guaviare	429	20	11	7.906	343	172	977	68	6
Vaupés	82	5	5	2.815	178	71	319	25	2
Vichada	—	—	—	3.399	160	68	707	51	5

Fuente: DANE - Tabulados de educación.

* Hace referencia al número de jornadas que tiene cada establecimiento.

Nota: Las cifras corresponden solamente a los establecimientos que rindieron información.

PROYECTO DE LEY NUMERO 119 CAMARA DE 1990

por la cual se fijan normas sobre la construcción del metro en beneficio de los limitados físicos.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º En toda construcción de metros en el país deberá proyectarse y ejecutarse en las estaciones rampas de acceso para los limitados físicos.

Artículo 2º En los metros en proceso de construcción se hará la adecuación señalada en las estaciones aún no construidas y una como mínimo o en varias de las ya existentes.

Artículo 3º Las oficinas de planeación del municipio respectivo o distrito, especial no darán aprobación ni concederán licencia de construcción a los proyectos que no contengan la construcción como mínimo de dos estaciones con acceso para limitados físicos, en lugares de presencia masiva como escenarios deportivos, culturales educativas, aéreas de comercio, etc.

Artículo 5º Esta ley rige a partir de su sanción.

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave; Enrique Valderrama Jaramillo, Representantes a la Cámara por el Departamento de Antioquia. Hernán Echeverry Coronado, Senador de la República por el Departamento de Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Innumerables obras públicas se realizan en el país, por parte del Estado, la empresa privada y entidades sin ánimo de lucro.

En muy buena parte de ellas se ha imperado el sentido de planeación con el ánimo de favorecer a los limitados físicos, a quienes el manejo de diseños ha limitado su presencia en muchas de las actividades que se desarrollan en el país.

Es menester entonces fijar normas que abran camino, en lugar de cerrarlo, para aquellos conciudadanos que no se encuentran en la plenitud de sus facultades físicas.

Con este proyecto pretendemos que en asunto de tanta importancia como la movilización se den las mayores posibilidades a los limitados físicos y puedan entrar a disfrutar en muy buen porcentaje los nuevos servicios que se prestan a los contribuyentes.

La experiencia del Metro de Medellín es una prueba fehaciente de lo que puede darse luego en otros proyectos similares, que no se compadecen con el sistema de rehabilitación que con énfasis vienen proyectando los comités respectivos y la comunidad en general y a la cual se pone cortapisa con algunos diseños, precisamente los que más amplitud social deberían tener por corresponder al Estado.

En nuestra propuesta se consigna no sólo la atención en los diseños de nuevos proyectos, sino en aquellos que como el de Medellín estando en proceso de construcción aún tienen por diseñar algunas estaciones de su recorrido.

Creemos que no habiendo sido viable a no estudiada con sentido social la solución en las estaciones todas, se debe definirse que al menos algunas tengan esta posibilidad para que en sectores donde se pueda llegar a los grandes escenarios comerciales, se diseñen adecuadamente y construyan las rampas para que los limitados físicos tengan acceso al Metro y servirse así, sea en parte, de las obras que se hacen con el dinero del contribuyente.

Presentado a consideración de la honorable Cámara por:

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave; Enrique Valderrama Jaramillo, Representantes a la Cámara por el Departamento de Antioquia. Hernán Echeverry Coronado, Senador de la República por el Departamento de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 9 de octubre de 1990, ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 119 de 1990, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Manuel R. Velásquez, Enrique Valderrama y otro; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,
Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 120 CAMARA DE 1990

por la cual se establece un nuevo calendario de estudios en el país.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Establécese el calendario de estudios en el periodo de receso del calendario habitual de cada zona.

Artículo 2º Para el nuevo calendario, se tendrá en cuenta sólo y exclusivamente a los niños (as) y jóvenes que no estén cursando estudios en el calendario habitual.

Artículo 3º Para el efecto se dictarán las clases y se tendrán programas de trabajo durante los días y horas en los cuales no se tenga ocupación en los locales educativos propiedad del Estado.

Parágrafo 1º Los locales se utilizarán en días sábado, domingo y festivos en las zonas cualquiera sea el calendario que allí esté operando.

Parágrafo 2º De acuerdo al receso vacacional señalado en los calendarios A y B, se indicará en la reglamentación los días a utilizarse por el nuevo calendario y en las diferentes zonas.

Artículo 4º Este calendario se aplicará en las zonas y sectores en los cuales tiene construcciones el Estado, o estén en período o proyecto futuro.

Parágrafo. Con el fin de obtener el mejor rendimiento y la más viable aplicación en los recursos existentes, en dotación y servicios, se procurará que la utilización se haga con base en la misma modalidad en la cual se utiliza el bien, durante los calendarios A y B.

Artículo 5º El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley, definiendo las alternativas que consideren pertinentes.

Presentada a consideración de los honorables Representantes a la Cámara por,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave; Enrique Valderrama Jaramillo, Representantes a la Cámara por el Departamento de Antioquia. Hernán Echeverry Coronado, Senador de la República por el Departamento de Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Es bien grande la preocupación que se tiene por el déficit locativo y de maestros en las diferentes zonas del país, en especial en las ciudades de primero y segundo orden.

En muchos locales escolares se tiene utilización plena, en días laborables y en tres jornadas de estudio. En algunos casos la ocupa la escuela primaria en la mañana y en la tarde otra de esta índole o un centro de secundaria. Para las horas de la noche se tiene a disposición de escuela de adultos, el bachillerato, centro de preparación técnica o escuelas de padres. En algunos locales se da sólo la ocupación en horas diurnas, y es elevado el número en el cual, tan sólo, se utiliza para la jornada de la mañana.

No obstante lo anterior se presenta una gran demanda de niños en busca de matrícula, lo cual no se da por carencia de maestros y de locales escolares en el sector.

Ello está originando que la niñez permanezca en la calle atenta a aprender los vicios que se fomentan con la práctica en las esquinas o con las prácticas en los más variados lugares de las ciudades y poblaciones.

Nos mueve lo anterior a plantear, entonces, la utilización plena de los locales construidos por el Estado, para que la enseñanza oficial sea tal y como lo señala la Constitución Nacional.

Para llegarse a esta posibilidad es preciso que municipio a municipio se haga un estudio de la ocupación locativa y un censo de la demanda escolar no atendida en la zona, a fin de coordinar la utilización plena, mediante un planeamiento lo anterior permite llevar las partidas que se presupuesten para una inversión física hacia una inversión social, consistente en trasladarla o proyectarla en los años por venir en la creación de nuevos cursos que permitan el ingreso al estudio de una niñez desamparada y expuesta a las inclemencias de una enseñanza basada en las pésimas costumbres de las calles y las escuelas de la maldad y el sicariato y, de otro lado, ocupación del sinnúmero de maestros que a diario se están preparando para cumplir tan noble misión, pero que viven en el desempleo por no abrirles tales posibilidades.

Más, esta primera iniciativa, sólo requiere una decisión del Ejecutivo de dar tal ocupación, sin necesidad de una nueva ley de la República.

Pero la hemos planteado por ser el origen para proponer el establecimiento de un nuevo calendario escolar, el tercero en el país.

El proyecto "por el cual se establece el calendario de estudios en periodos de receso en el calendario habitual de la zona", buscamos precisamente brindar las oportunidades que la alta inversión en construcciones no le permite al Estado, hasta ahora.

Los niños permanecen en la calle, o en la casa los más beneficiados, sin probabilidades de estudio, porque no se tiene un local educativo en el sector, o no existen plazas de maestros, o cursos creados.

Pues bien, es importante que si las cosas tal y como se han dado hasta el presente no han permitido la solución del problema, pues que se busquen maneras que no sólo hagan un corte en el existente, sino que permite evitar que año tras año el déficit sea mayor.

Así las cosas proponemos un tercer calendario que bien podría llamarse, el calendario del receso y que busca dar ocupación a los locales escolares en los días en los cuales se tiene a disposición por no laboral en el calendario habitual de la zona. Ello sería en sábado, domingos y festivos y en el periodo de junio a julio, noviembre a diciembre hasta los días previos a la Navidad y en el mes de enero, para el A, o en diciembre y septiembre para el calendario cafetero o B.

Como quien dice que durante una etapa se recibirían clases en sábados, domingos y festivos, quedando para descanso y preparación de tareas y trabajos en la semana. La segunda etapa la comprende el estudio de lunes a sábado o a viernes si la programación académica así lo señala en la reglamentación de la norma, en el periodo en el cual salen a vacaciones los estudiantes del calendario A y del calendario cafetero.

¿Con ello qué se lograría? De una parte se evitaría estar construyendo locales por doquier, por la simple presión de las comunidades. Se obligaría a una planeación seria y definida. Se tendrían mayores posibilidades de mantener el mejor estado, dando un mantenimiento más oportuno a los locales existentes y con ocupación plena. Igualmente se tendría un mayor y más efectivo rendimiento en los dineros del Estado hoy dedicados en la rama educativa a: construcción, dotación y atención de plazas de maestros, para la atención de un determinado y limitado número de estudiantes, cambiando en un porcentaje significativo por el de la sola creación de nuevas instituciones académicas o escuelas y la dotación de plazas de maestros necesarias.

Esta experiencia se ha iniciado en el presente año 90 como un programa de la Secretaría de Educación, Cultura y Recursos del Municipio de Medellín bajo el nombre de "Al rescate del niño", permitiendo además, que a él asistan niños de diferentes clases sociales en forma tal que se vaya rompiendo la barrera que las épocas nuevas han establecido como una diferencia en las ciudades entre quien tiene posibilidades y quien posee limitantes para la subsistencia. Se da así la oportunidad a quien desee pueda llegar a estudiar a la escuela pública, con la participación que hoy en día se da a la privada, cuando existe.

Queda pues a consideración de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de un nuevo calendario escolar para Colombia, para que se establezca oficialmente y luego por la reglamentación del Ejecutivo se den las normas que indiquen formas de funcionamiento en las diversas regiones según las modalidades que allí se tienen. Y para que se dé aplicación según los requerimientos que se vayan presentando en cada localidad.

Presentada a consideración de la honorable Cámara de Representantes por,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave; Enrique Valderrama Jaramillo, Representantes a la Cámara por el Departamento de Antioquia. Hernán Echeverry Coronado, Senador de la República por el Departamento de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 9 de octubre de 1990 ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 120 de 1990 con su correspondiente exposición de motivos: por los honorables Representantes Manuel Ramiro V., Enrique Valderrama y otro; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,
Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 121 DE 1990
por la cual se modifica un artículo del Código Civil y se derogan otras disposiciones.

Artículo 1º El artículo 115 del Código Civil Colombiano quedará así:

El matrimonio civil es el único que surtirá efectos civiles y políticos. El contrato de matrimonio se constituye y perfecciona por el libre y mutuo consentimiento de los contrayentes, expresado ante funcionario competente, en forma y con las solemnidades y requisitos establecidos en este Código, y no producirán efectos civiles y políticos, si en su celebración se contraviere a tales formas, solemnidades y requisitos.

Artículo 2º Deróganse los artículos: 12, 17 y 19 de la Ley 57 de 1887 y el artículo 50 de la Ley 153 de 1887.

Artículo 3º La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

María Cristina Ocampo de Herrán,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Me permito presentar a su consideración el proyecto de ley "por la cual se modifica un artículo del Código Civil y se derogan otras disposiciones", el cual pretende establecer el matrimonio civil como único válido y capaz de producir efectos civiles y políticos en nuestro país.

Muchas veces enunciado como fórmula política en las campañas electorales y algunas veces presentado como propuesta formal a la consideración del Congreso de la República, el estudio de esta reforma ha cortado, sin embargo, con escasa voluntad tanto de los proponentes, como de los ponentes, para llevar a feliz término su aprobación.

Se trata sin duda de un proyecto difícil, no tanto por su formulación, pues como se verá por el articulado es bastante sencillo, cuanto por el hecho de tocar claros intereses de la jerarquía eclesiástica colombiana, que amparada en la naturaleza internacional del tratado concordatario celebrado con el presidente Núñez hace ya más de cien años, pretenden mantener la vigencia de una norma que responde cada vez menos a las realidades sociológicas de la familia colombiana.

Las nuevas realidades de la familia.

Hasta finalizar la primera mitad del presente siglo, la sociedad colombiana obedeció a patrones de conducta orientados por las creencias religiosas. Tanto la educación formal, como los valores transmitidos al interior de la familia, garantizaron durante generaciones el acatamiento de unas normas que privilegiaban el matrimonio católico sobre cualquier otra forma de unión, tolerando al mismo tiempo, un doble patrón de conducta frente a los roles sexuales y domésticos de hombres y mujeres.

Si bien, como lo señalan los estudios de Virginia Gutiérrez, estos patrones de conducta tuvieron siempre un mayor ascendiente en el interior del país, y entre las capas medias y altas de la población, puede afirmarse que han formado parte de la cultura nacional.

Las profundas transformaciones estructurales derivadas de la urbanización, la elevación general de los niveles de educación alcanzada con la intervención del Estado, la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, han corrido parejas con una "desacralización" de la sociedad, transformando el modelo de la familia colombiana, durante las últimas décadas.

La información censal disponible, señala cómo un número creciente de colombianos soslaya cualquier tipo de vínculo matrimonial, civil o religioso, pues mientras en 1964 solamente un 4.7% de la población mayor de 16 años se declaraba en unión libre, para 1985 esta proporción había ascendido al 12.8%. Por otra parte, obedeciendo a la misma tendencia, durante el mismo período la proporción de quienes se declararon separados o divorciados, ascendió del 1.0% al 3.9%.

Tales cifras censales señalan una clara tendencia hacia la expansión de fenómenos como las uniones de hecho y la disolución matrimonial, a lo largo de los últimos veinte años; no obstante, se presenta aún un sub-registro por cuanto el censo no contabiliza los separados vueltos a casar, que ingresan como casados, ni los separados de una anterior unión libre, que se contabilizan como solteros.

Al respecto, el "Estudio urbano de separaciones conyugales" realizado por la Universidad Externado de Colombia (1), basado en entrevista directa y estudio de "historias de vida" de informantes de 22.111 hogares en 22 ciudades con más de 50.000 habitantes, arroja evidencias más precisas sobre los nuevos patrones de conducta de los colombianos en materia de nupcialidad.

Utilizando una metodología que consulta varias generaciones, los hallazgos más significativos del estudio pueden resumirse como sigue:

1. En materia de nupcialidad, el cambio más relevante a lo largo del presente siglo es la irrupción de la unión libre y el matrimonio civil en detrimento del católico.

Generacionalmente el volumen máximo de matrimonios católicos se da para los nacidos entre 1910-14, cuando alcanza el 88% de las uniones, disminuyendo el porcentaje en las generaciones posteriores, hasta los nacidos entre el 65 y el 69, con sólo un 35% de uniones católicas.

Paralelamente, la unión libre, típica en las regiones Atlántica y Pacífica y en los estratos populares, se incrementa paulatinamente y pasa de un 10% para el total de los nacidos entre el 10 y el 14, hasta llegar a un 63.2% para la última generación.

2. En lo que atañe a las separaciones conyugales, tomando tanto las de matrimonio legal y unión de hecho, se observaron las siguientes tendencias:

— Mientras para los nacidos hasta 1944, la tasa de disolución fue de 257.6 por mil uniones, para las generaciones posteriores esta tasa pasó de 325.3 por mil.

— Paralelamente, las uniones duran cada vez menos, mientras el promedio de duración de la unión fue de 22.5 años para la generación nacida entre el 10 y el 14; lo fue de 12.4 años para la generación del 35 al 39 y de 6.0 años para la generación nacida entre el 50 y el 54.

— Si bien en el pasado reciente las uniones católicas tuvieron menores tasas de separación que las uniones de hecho, 16.7% contra 52.2% respectivamente, durante los últimos años se ha acelerado el crecimiento relativo de las separaciones en las uniones católicas.

Es así como mientras la tasa de separaciones de católicos pasó de 8.2% para las generaciones que hoy tiene más de 70 años, a un 20.5% para las generaciones que hoy tiene 25 a 30 años, las separaciones en uniones de hecho se redujeron de 53.6% a un 45.8% para esas mismas generaciones.

— La característica más generalizada para todas las separaciones, cualquiera que fuera el tipo de unión, es la no legalización de la separación, como se ve:

TIPO DE SEPARACION	TIPO DE UNION	
	CATOLICA	CIVIL
	Colombia	Exterior
Separación de hecho	79.0	88.0
Separación legal	8.0	12.0
Separación de cuerpos	12.0	—
Anulación	1.0	—
Total	100.0	100.0

3. Entendida la "reincidencia" como las sucesivas uniones y separaciones, el estudio encontró lo siguiente:

— De 100 uniones, legales o de hecho, 25.5% se separan por primera vez, 9.0% constituyen una segunda unión, 2.1% se separan por segunda vez, 0.7% constituyen una tercera unión, 0.3% se separan por tercera vez.

— El tipo de unión establece diferencias en la reincidencia, es así como mientras un 14% de los separados de uniones católicas se vuelve a unir, esta conducta se da en el 48% de las uniones de hecho.

Pero quizás lo más interesante sea la diferencia entre hombres y mujeres: En uniones católicas, reincide un 25% de los varones y sólo un 4% de las mujeres, en tanto que en las uniones de hecho, reincide un 42% de las mujeres y un 54% de los hombres.

— Las segundas uniones ofrecen el siguiente comportamiento, según tipo de unión anterior:

PRIMERA UNION	SEGUNDA UNION		
	Libre	Legal Col.	Exterior
Católica	93.8	3.4	2.8
Libre	68.0	32.0	—
Civil	40.0	60.0	—

Cabe anotar que el peso de segundas uniones legales en Colombia, para los separados de una primera unión libre, se debe a la práctica generalizada entre la población masculina joven, que inicia con una unión de "ensayo", generalmente con una mujer de inferior nivel social y mayor edad promedio, para luego iniciar una unión católica.

Por otra parte, como cabía esperar, las segundas uniones que recurren a la figura simbólica del matrimonio civil en el exterior, se da exclusivamente en los estratos medio y medio-alto.

Los importantes hallazgos de la investigación arrojan evidencia sobre las nuevas realidades de la nupcialidad en nuestro país, donde si bien el vínculo católico sigue siendo más aceptado socialmente, particularmente en los estratos medios y altos de la población y en las regiones central, Antioquia y el Viejo Caldas, durante los últimos años se ha acelerado un proceso de cambio en estos patrones.

Por una parte, por una aceptación creciente de otras formas de unión, más las de hecho que las mismas uniones civiles, y por otra parte, por una ruptura de vínculos cualquiera sea su origen, que culminan en segundas y terceras uniones, de hecho la mayoría, lo cual incide gravemente sobre el cuidado de la prole y en última instancia sobre la estabilidad de la sociedad.

Impacto social de los cambios de nupcialidad.

Esta crisis de la familia tradicional empieza a tener significativas repercusiones sociales y democráticas; hoy cuatro de cada diez hogares urbanos tiene por lo menos una persona separada, proporción que asciende a casi seis de cada diez de los hogares de estrato bajo.

Esta tendencia ha originado un leve incremento en los hogares con familia extensa; por el regreso de hijos separados a la casa paterna, con lo que ello significa de sobre-costo para los ya menguados presupuestos familiares, dado que esta situación se da exclusivamente entre los sectores populares, pues los estratos medio-altos y altos permanecen independientes después de la separación.

Desde el punto de vista de la fecundidad total, mientras el promedio de hijos para no separados llega al 2.6, para quienes se han separado alguna vez asciende a 3.2, con la característica de ser las mujeres quienes reconocen un mayor número de hijos, así:

	Hombres	Mujeres
Con una sola unión	1.9	2.9
Con dos uniones	3.8	4.3
Con tres uniones	5.4	5.9

Lo cual señala una vez más, el no reconocimiento de la paternidad por parte de la población masculina.

Tales hallazgos, sumados al hecho de que Colombia es el país de América Latina con la mayor proporción de mujeres jefes de hogar, y la evidencia de las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres trabajadores, han conducido a lo que los analistas llaman una "feminización de la pobreza", que desde luego incide negativamente en la calidad de vida de los niños a su cargo.

Una comparación más específica con otras naciones del continente, conduce a la conclusión de que si bien en los demás países el promedio de disoluciones matrimoniales se mantiene entre el 25% y el 30%, es decir con tasas muy similares a las de nuestro país, allí la proporción de mujeres jefes de hogar alcanza apenas entre un 14% y un 18%, por contraste con

Colombia donde entre un 28% y un 32% tiene como único aportante de ingreso una mujer.

Tratándose de naciones con una tradición cultural y patrones de conducta semejantes, no existe aparentemente una razón distinta a la rigidez institucional que se deriva de los efectos civiles del matrimonio católico, como un impedimento legal y social para la constitución de nuevas uniones legales, donde el varón quede obligado a responder por la prole.

Desde luego, esta medida deberá complementarse con otras leyes que como el establecimiento del régimen patrimonial en uniones de hecho, se ha venido tramitando ante el Congreso desde 1987 con el propósito de establecer un régimen donde el Estado recupere su capacidad para legislar sobre el estado civil de las personas y donde el marco normativo responda a las nuevas conductas sociales.

Finalmente, cabe mencionar que no se trata aquí de ofender ningún valor o sentimiento religioso del pueblo colombiano, sino de recoger la expectativa de muchos colombianos, y las propias palabras de Luis Carlos Galán en 1982: "El régimen de libertad que debe existir para que las gentes contraigan matrimonio conforme a sus creencias y sentimientos, es no solamente una evidente muestra de libertad religiosa, sino además una tolerancia a esa libertad, que compete a cada individuo y a cada pareja dentro de la sociedad... Es aconsejable como radical solución a esa situación ambigua de divorcios y matrimonios en el exterior, que el Estado asuma su función de regulador único del estado civil de las personas y que en consecuencia, el matrimonio civil se imponga en Colombia, sin perjuicio de que los esposos celebren a continuación o cuando a bien tengan, el matrimonio bajo la forma religiosa que les plazca".

Antecedentes legales y jurisprudenciales.

Hasta bien entrada la República, en nuestro país sólo se permitió la forma de matrimonio católico, hasta cuando la Ley del 20 de junio de 1963 estableció un veto a la tradición religiosa, determinando el matrimonio como un contrato sometido exclusivamente a la jurisdicción civil y permitiendo el divorcio vincular, aún por mutuo consentimiento; empero, esa ley fracasó en su aplicación, por lo cual, el 8 de abril de 1856 se expidió otra que eliminaba el matrimonio civil obligatorio y permitía una forma opcional amplia, siendo competente la autoridad o congregación del rito respectivo, suprimiendo el divorcio vincular por mutuo consentimiento y validando los matrimonios religiosos celebrados del 53 al '56. Esas leyes son la base de la reglamentación del C.C. pues la obra de Bello no lo traía porque éste al redactarla concibió el matrimonio como una institución religiosa. En 1863 la organización federal permitió a cada estado soberano darse su propia regulación de la vida civil, por lo cual, en Cauca, Cundinamarca, Panamá y Santander, se impuso como obligatorio el matrimonio civil, mientras que en los demás estados siguió rigiendo la forma opcional amplia; el C.C. de la unión colombiana de 1873 estableció la obligatoriedad del matrimonio.

Con la unificación en 1886, se adopta el S.C. de la unión para todo el territorio nacional mediante la Ley 57 de 1887, con las modificaciones hechas por ésta; en materia matrimonial, el artículo 12 estableció la validez para todos los efectos de los matrimonios celebrados conforme al rito católico; agregando el artículo 19 que esa norma tiene efecto retroactivo, de modo que los matrimonios católicos celebrados en cualquier tiempo surten todos los efectos desde la promulgación de dicha ley; esta última disposición se interpretó de dos maneras; unos afirmaban que la validación retroactiva se extendía a la celebración del matrimonio, y otros decían que los matrimonios católicos celebrados antes del 15 de abril de 1887 sólo tendrían efectos a partir de esa fecha para garantizar los derechos adquiridos de cónyuges y terceros con anterioridad a la vigencia de esa ley; el artículo 50 de la Ley 153 de 1887 fijó el alcance de la norma cuestionada al disponer que los matrimonios católicos celebrados en cualquier tiempo se reputan legítimos, y surte, desde su celebración, los efectos que la ley le señale al matrimonio, en cuanto este beneficio no afecte derechos adquiridos por actos o contratos realizados por ambos cónyuges, o por uno de ellos, con terceros, conforme a las leyes civiles vigentes en el respectivo territorio o estado antes del 15 de abril de 1887; de esta manera se consagraba la forma opcional restringida.

El 31 de diciembre de 1887 se suscribió el concordato con la Santa Sede, aprobado por la Ley 35 de 1888, que cambia el régimen matrimonial en el original castellano, pero no en el original en latín; en efecto, el artículo 17 del concordato dispuso que para que el matrimonio de los católicos "produzca" efectos respecto de las personas de los contrayentes, los bienes y los descendientes, ha de celebrarse conforme a la forma justa del contrato de Concilio de Trento, norma que era complementaria de las leyes de 1887, pero el artículo 17 de la Ley 35 de 1888, versión en castellano, estableció que el matrimonio que "deberían" celebrar todos los que profesan la religión católica, para que produzca efectos civiles respecto de los cónyuges, descendientes y bienes, sería el previsto en las normas del Concilio de Trento. Esta fórmula nueva generó una discusión acerca de quienes se consideraban católicos, aformando la iglesia que era los practicantes, por lo cual los practicantes podían celebrar el matrimonio civil, y si eran bautizados, bastaba una declaración constando que no eran practicantes de la religión católica.

(1) RUBIANO y Zamudio. "Estudio urbano de separaciones conyugales". Resumen del estudio, 1988 U. Externado de Colombia con el patrocinio de ICFES y Colciencias.

La situación se complicó debido al antagonismo entre las autoridades eclesiásticas y las civiles, hasta el punto de expedirse en 1924 la Ley 54 aclaratoria del artículo 17 aludido, fruto de un acuerdo con la Santa Sede, por virtud del cual el gobierno colombiano se comprometía a expedir una norma que solucionaría un problema procedimental sobre la prueba para acreditar al juez civil la no profesión de la fe católica, con apostasía, debiendo agregarse en la ley que se expediera que el matrimonio civil no sería válido si no podía celebrarse conforme al rito católico, o acontecía con las personas pertenecientes a órdenes sagradas o que hubieren hecho votos solemnes. La declaración de apostasía debía reunir cinco requisitos: presentación por escrito ante el juez competente para presidir la celebración del matrimonio, inserción de esa declaración en edicto para conocimiento de terceros, comunicación al ordinario eclesiástico del lugar, espera de por lo menos un mes desde la comunicación y ratificación de los contrayentes de su abjuración de la fe católica al celebrarse el matrimonio. Cabe agregar que en el período comprendido entre el concordato y la Ley Concha, se expidió en 1917 el Código de Derecho Canónico, que fijó nuevas reglas para la celebración del matrimonio, razón por la cual las referencias al Concilio de Trento debían entenderse hechas a ese código, que cambió la competencia del párroco del lugar por el párroco propio.

Si un católico contraía matrimonio civil sin haber cumplido con los requisitos exigidos por la Ley 54 de 1924, ello implicaba, conforme al texto del artículo 17 del Concordato, que éste no producía efectos civiles respecto de los contrayentes, sus bienes y descendientes, afirmando la Corte en sentencia el 31 de mayo de 1947 que ese matrimonio era absolutamente nulo por transgredir una norma prohibitiva de la Ley Concha, incorporada a la regulación del C.C., pero un salvamento de voto de esa misma sentencia sostiene que el matrimonio es válido porque la omisión de tales requisitos no se encuentra establecida en la ley como una causal de nulidad, y para que se declare la nulidad de un matrimonio la causal que se invoque debe estar expresamente consagrada en la Ley, pero la Corte consideró que ello no era aplicable a este caso porque el legislador de 1887 no podía conocer lo que la Ley 54 de 1924 iría a disponer.

Esa posición de la Corte sirvió como base para construir la teoría de que los colombianos católicos no podía celebrar matrimonio diferente a menos que apostataran de su fe religiosa, inclusive si se encontraban en el extranjero, pues el artículo 19 C.C. establece el seguimiento del colombiano en el exterior por la ley nacional en lo tocante al estado civil para que los actos celebrados en el exterior tengan validez en Colombia, produciendo todos los efectos civiles, posición consignada en otra sentencia de esa corporación del año 1956; un sector de la doctrina nacional sostuvo que esa postura de la Corte era errada porque el punto de la forma del matrimonio en el extranjero contraído por colombianos no se regula por lo dispuesto en el artículo 19 del C.C., sino por el principio general de la determinación del acto por la ley del lugar en cuanto a su forma, que en el derecho positivo colombiano está consagrada expresamente para los instrumentos públicos en el artículo 21 C.C., además, de que el citado artículo 19 C.C. no se refiere a la forma del matrimonio ni ella es atinente al estado civil, la capacidad o las relaciones de familia de las personas, y alude a situaciones ya definidas conforme a la ley colombiana y no a la regulación de situaciones futuras.

Con base en las sentencias anotadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores adujo que los matrimonios civiles de católicos colombianos celebrados en el exterior eran inexistentes, hasta que una sentencia de la Corte de 1972 con ponencia del Magistrado Peláez Ocampo estableció que el matrimonio de colombianos católicos por la forma civil celebrado en el extranjero sin haber apostatado de su religión no es nulo, pues tales formalidades sólo deben cumplirse en el territorio colombiano, sin que ese fallo dijera que la forma del matrimonio se rige por la ley del lugar, pero deducible del mismo porque confirmó el del tribunal que si lo decía; el problema se eliminó totalmente con el nuevo Concordato, consolidando el principio de que la forma del matrimonio se determina por la ley del lugar.

Antes de entrar a analizar la regulación actual de la forma del matrimonio en Colombia, es necesario estudiar la competencia canónica en relación con las consecuencias jurídicas del matrimonio católico, habida cuenta de la pluralidad de formas, pues los no católicos estaban compelidos desde 1887 a la celebración del matrimonio en primer lugar, el artículo 17 de la Ley 57 del 87 establece que la nulidad de los matrimonios católicos se rige por las leyes de la Iglesia, correspondiendo conocer a la autoridad eclesiástica de las demandas de esta especie, y dictada la sentencia firme la nulidad por el tribunal eclesiástico, surte todos los efectos civiles y políticos, previa inscripción en el respectivo libro de registro de instrumentos públicos, agregando el artículo 18 de esa misma ley, que lo dispuesto en la norma precedente se aplica igualmente a los juicios de divorcio (separación de cuerpos), siendo conformadas estas disposiciones por el artículo 51 de la Ley 153 del mismo año, en segundo lugar, el artículo 19 del concordato dispone que son de competencia exclusiva de los tribunales eclesiásticos, las causas sobre:

- Vínculo de matrimonio.
- Cohabitación de los cónyuges, y
- Validez de los esponsales.

Rigiéndose los efectos civiles del matrimonio por el poder civil, entendiéndose que el vínculo es el católico e involucra respecto de la nulidad un campo más amplio al contemplarse eventos como la disolución del matrimonio rato y no consumado que la cohabitación alude al deber que surge como consecuencia del matrimonio y que los responsables se refieren a la promesa de celebración futura de un matrimonio católico.

A partir de 1954 la Corte acogió la teoría de la referencia formal no recepticia del derecho canónico en el derecho colombiano; en efecto, esa corporación distinguió dos posibilidades de aplicación del derecho canónico en un país.

I. De un lado, cuando el derecho interno del estado acepta el derecho canónico como parte de la legislación nacional, es decir, que hay una recepción material y entonces el derecho canónico se aplica como el derecho nacional.

II. Y de otro lado, la referencia formal hecha por la legislación del estado para que el juez nacional solucione algunos puntos del derecho nacional por referencia al derecho canónico, que se aplica con los criterios y conceptos inherentes a su conformación como un derecho extraño, que es el sistema adoptado en Colombia, agregando la misma corte en 1963 que el derecho canónico no puede aplicarse en la legislación nacional sino cuando la ley nacional colombiana se refiera expresa y específicamente a ese ordenamiento jurídico. La adopción de ese sistema se funda en las normas de las Leyes 57 y 153 de 1887 y 35 de 1888, que establecen que la legislación canónica es independiente de la civil y no forma parte de ésta, pero será solamente respetada por las autoridades de la República.

Es una aislada y errónea interpretación del artículo 19 del Concordato, la Corte, en sentencia de 1962, estableció que la iglesia también era competente para decidir sobre los asuntos relacionados con el vínculo matrimonial civil, es decir, que un matrimonio civil podía llegar a declararse disuelto por ausencia eclesiástica, y por ello el nuevo concordato dispuso que para los efectos civiles de los privilegios de la fe se tendrían en cuenta la legislación civil colombiana y la jurisprudencia que en últimas era una norma sin ningún efecto, pues el artículo de la Ley 35 de 1888 que dio pie a esa interpretación fue derogado por el nuevo concordato y ese fallo aislado de la Corte no alcanza a constituir jurisprudencia como fuente de derecho. En este fallo hay un importante salvamento de voto de López de la Pava, en el cual manifiesta que no puede darse ese sentido al artículo 19 del Concordato, pues éste no se hizo para reconocer a la Iglesia Católica prerrogativas o competencias en la jurisdicción civil ni para que decidiera sobre los efectos civiles de los matrimonios civiles, sin embargo, impera en nuestro derecho la tesis de la referencia formal no recepticia, por lo cual, siendo posible acusar en casación la violación de una norma de derecho canónico, debe indicarse la violación de la norma civil que ordena la aplicación de la norma canónica.

El concordato de 1974 tuvo importante antecedente en el concordato Echandi-Maglioni, aprobado por la Ley 50 de 1942, pero no fue ratificado porque eliminaba la obligatoriedad del matrimonio católico para los católicos y defería de los jueces del estado el conocimiento de las causas de separación de cuerpos; el nuevo concordato, empero, siguió la misma línea, estableciendo que el estado reconoce plenos efectos civiles al matrimonio celebrado de conformidad con las normas del derecho canónico, para cuyo reconocimiento la correspondiente autoridad eclesiástica transmitirá copia auténtica del acta al correspondiente funcionario del estado, quien debe inscribirla en el registro civil, y, agregando en el protocolo final que la inscripción de un matrimonio católico que no se haya anotado en el registro civil al tiempo de su celebración, puede efectuarse a requerimiento de cualquiera de los cónyuges o de quien tenga interés legítimo en dicho matrimonio, siendo suficiente para tal fin la presentación de una copia auténtica de la respectiva partida eclesiástica, rigiendo los efectos civiles del matrimonio católico debidamente inscrito en el registro civil desde la fecha de su celebración.

En materia de competencia, el concordato dispone que las causas relativas a la nulidad o a la disolución del vínculo de los matrimonios canónicos, incluidas las que se refieren a la dispensa del matrimonio rato y no consumado, con el conocimiento exclusivo de los tribunales eclesiásticos y congregaciones de la sede apostólica; las decisiones y sentencias de éstas, cuando sean firmes y ejecutivas, conforme al derecho canónico, se transmiten al tribunal superior del distrito judicial territorialmente competente, el cual decreta su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordena su inscripción en el registro civil. De esta manera, conservan su vigencia las reglas de las Leyes 57 y 153 de 1887, sin que el trámite que haya de darse a tales decisiones sea el del exequatour, y quedando sin solucionar el problema de la competencia civil cuando la sentencia es de un tribunal eclesiástico extranjero. Agrega el protocolo final en relación con esta norma de competencia, que la República de Colombia reconoce la competencia exclusiva de la autoridad eclesiástica en cuanto se refiere a los aspectos civiles correspondientes se tendrá en cuenta lo dispuesto por la jurisprudencia y la legislación civil colombiana de manera que sean respetados tanto los derechos adquiridos por los cónyuges como los derechos de las personas legalmente amparados en la sociedad conyugal.

Las altas partes contratantes convienen en que las causas de separación de cuerpos de los matrimonios canónicos se transmiten por los jueces del estado en

primera instancia ante el tribunal superior respectivo y en segunda instancia ante la Corte Suprema de Justicia a solicitud de uno de los cónyuges la causa respectiva se suspenderá en primera instancia y por una sola vez, durante 30 días, para dar lugar a la acción conciliadora y pastoral de la iglesia, salvo la competencia del tribunal para adoptar las medidas precautelativas que estime conveniente, y vencido el plazo el tribunal reanudará el trámite correspondiente.

Esta cláusula concordataria modifica un punto central de la tradición colombiana en las relaciones Iglesia-estado sobre causas de separación de cuerpos, que antes eran del reconocimiento de la jurisdicción eclesiástica, y ahora se radican en un juez de superior jerarquía al que ordinariamente hubiera debido corresponder a tales asuntos, y que se ha modificado en la revisión del texto del concordato, encontrándose a la espera de la expedición de la correspondiente ley; en efecto, esa competencia específica altera el avance que en el campo procesal había tenido la competencia de los tribunales y de la Corte con el nuevo C.P.C., orientada al conocimiento por ésta de recursos extraordinarios y por aquellos de apelaciones, y pasando al concordato a tratarlos como Tribunal a la segunda y como juez del circuito a los primeros; a ello se adiciona el hecho de convertir al matrimonio católico en más importante que el civil por razón de la jerarquía de los jueces competentes para conocer de las controversias suscitadas en torno a ellos. La determinación de esas competencias específicas no impide, agrega el protocolo final, que en el futuro el estado colombiano establezca una instancia especial para examinar y juzgar las causas relativas al derecho de familia y que tenga nivel equivalente al de la Corte y los Tribunales; esa norma impide la creación de la jurisdicción de familia, por razones de carácter económico y de jerarquía.

Sobre la viabilidad del proyecto.

Pese a la evidencia de realidades sociológicas cambiantes que demandan una nueva legislación en cuanto al régimen matrimonial, no es posible soslayar la naturaleza del marco normativo que se pretende afectar. Como se sabe, las normas que regulan los efectos civiles del matrimonio en Colombia, están amparadas por el concordato como tratado internacional, y por ello son pertinentes algunas consideraciones al respecto.

Colombia es signataria de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados y por lo tanto, en principio, se ha acogido a la tesis negada por otras naciones, según la cual "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. (Pacta sunt servanda) Art. 26", y "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". Art. 27; no obstante, este mismo artículo señala que "Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 46", cuyo texto dice: "El hecho de que el consentimiento de un Estado para obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno no podrá ser alegado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifestada y afecte a una norma de importancia fundamental en su derecho interno".

Desde 1914, la Corte Suprema de Justicia había sostenido la tesis de la inhibición por incompetencia para conocer de las demandas aprobatorias de tratados internacionales; no obstante, en concepto del Procurador General de la Nación sobre la Ley 27 de 1980, "Esta tesis conduce necesariamente a la posibilidad de reformar la Constitución por medio de tratados públicos, en contravención abierta con el artículo 2º de la Carta en donde se consagra que la soberanía radica en la Nación, y va también en contra de lo previsto en el artículo 218 según el cual la Constitución no puede ser reformada mediante leyes que aprueban tratados públicos, sino mediante un acto legislativo cuyo procedimiento está rigurosamente señalado en el canon constitucional".

Complementa su concepto el Procurador señalando que existe competencia absoluta e intemporal de la Corte, para conocer de esta clase de demandas, tanto sustancial como formal, porque "todos los poderes deben cumplir sin excepción alguna sus funciones en los términos que la Constitución establece".

A propósito de las demandas contra la Ley 27 de 1980 (aprobatoria del Tratado de Extradición), la Corte adoptó una posición intermedia entre su doctrina tradicional de la inhibición absoluta, y la tesis del Procurador, para acogerse a la tesis según la cual "por ser el tratado un acto jurídico complejo en cuya virtud no nace a la vida del derecho internacional sino cuando se agoten todos los ciclos que lo integran incluido el legislativo...", puede la Corte conocer de las demandas por vicios formales en el trámite de la ley aprobatoria de un tratado.

Tanto los antecedentes como los considerandos de la Corte a propósito de las dos demandas presentadas sobre la Ley 27 de 1980, llevan a concluir que:

a) Una vez aprobada la ley que ratifica un tratado, ésta forma parte de un acto complejo que genera un compromiso internacional, convirtiéndose en Ley-Tratado.

b) La Corte puede en cualquier tiempo, a contrario sensu de su doctrina tradicional, pronunciarse sobre los vicios formales de la ley aprobatoria, entendidos como vicios del proceso de gestación del tratado que impiden su perfeccionamiento.

Al tenor de estas conclusiones, salvo que pudieran identificarse vicios de forma en la Ley 20 de 1974, aprobatoria del Concordato firmado entre Colombia y

la Santa Sede en 1973, el legislador colombiano no podría modificar la citada ley, sin afectar el tratado público.

No obstante lo anterior, los conceptos y doctrina recientes alrededor de los tratados públicos, así como los antecedentes de Italia y Portugal sobre el tratado Concordatario, abren nuevas alternativas para la tramitación del proyecto de ley que se propone.

En efecto, el extenso concepto del Procurador de la época sobre las facultades de los diversos poderes públicos, incluido el Congreso, para modificar el marco normativo o pronunciarse sobre la constitucionalidad de tratados internacionales, en ese caso alrededor del tratado de extradición, retoma la tesis de que ningún acuerdo internacional puede ser superior a las normas que rigen el derecho interno, pues atentaría contra el principio de la soberanía nacional consagrado por la Constitución.

Por otra parte, el hecho mismo de que la Corte haya modificado una larga tradición doctrinaria que prevaleció entre 1914 y 1985, pasando del concepto de incompetencia absoluta a la de la competencia relativa para conocer de los tratados internacionales, evidencia un cambio de actitud frente a los tratados públicos en general, y no sólo frente a aquellos referidos específicamente a la extradición.

El otro aspecto doctrinario, ya referido en el capítulo sobre los antecedentes de este proyecto, guarda relación con el pronunciamiento de la Corte sobre la naturaleza del Derecho Canónico como ajeno a nuestra legislación, y por lo tanto no susceptible de ser incorporado como parte integral de la misma, dentro de la llamada teoría no recepticia acogida por la Corte en sentencia de 1954.

Esta última doctrina, permite inferir que pese a la vigencia de un Tratado Concordatario, el Legislador colombiano tiene plena capacidad para establecer las normas civiles que deberán regir las relaciones entre los asociados dentro del territorio nacional, tal como se propone en este proyecto.

Al parecer, esta fue la línea de conducta adoptada por el legislador en Italia y Portugal, donde adoptado el divorcio vincular para cualquier tipo de matrimonio, e introducido en los respectivos Códigos Civiles, condujo a una modificación del tratado concordatario entre tales países y la Santa Sede.

En el caso de Portugal, estando vigentes desde 1940 el Concordato que señalaba taxativamente "... Los cónyuges renunciarán a la facultad civil de requerir el divorcio, que por ello no podrá ser aplicado por los tribunales civiles a los matrimonios católicos". (Art. XXIV del Concordato de 1940 entre la Santa Sede y Portugal). El nuevo concordato firmado en 1975 cambia la fórmula para adaptarla a las nuevas realidades civiles del país, señalando: "Celebrado el matrimonio católico los cónyuges asumen ante la iglesia, la obligación de acogerse a las normas canónicas que lo regulan... La Santa Sede, reafirmando la doctrina de la iglesia católica sobre la indisolubilidad del vínculo matrimonial, recuerda a los contrayentes el grave deber que le incumbe de no acudir a la facultad civil de requerir el divorcio". (Art. 1 Concordato de 1975).

De esta suerte, lo que en el pasado fue una obligación de los tribunales civiles en Portugal, pasó a convertirse en un deber moral de los católicos frente a su iglesia, debiendo la Santa Sede reconocer la facultad civil concedida por el legislador portugués a todos los asociados.

Según se ve, tanto los antecedentes de otras naciones con relación a la Santa Sede, como las nuevas tendencias doctrinarias adoptadas en nuestro país, señalan no solamente la viabilidad, sino también la necesidad del presente proyecto de ley, como evidencia de la voluntad de la Nación colombiana para modificar el tratado concordatario, que por la vía diplomática ha sufrido y sin duda seguirá sufriendo toda clase de dilaciones, a juzgar por los esfuerzos realizados por nuestro país ante la Santa Sede, durante los últimos años.

El articulado que se propone.

Basado en las consideraciones anteriores, el articulado que se propone, con un texto muy sencillo pero de amplio significado, pretende modificar exclusivamente el Código Civil vigente, sin tocar el tratado internacional, que sin embargo consecuentemente, deberá ser revisado por los Estados firmantes a partir de la vigencia de la ley.

Las normas propuestas son las siguientes:

— El artículo primero del proyecto, introduce un inciso al artículo 115 del Título IV del Código Civil para señalar que "El matrimonio civil el único producirá efectos civiles y políticos", quedar el resto del artículo sobre las solemnidades y efectos del contrato de matrimonio, como en el texto vigente.

— El artículo segundo del proyecto, deroga los artículos 12, 17 y 19 de la Ley 57 de 1887 y el artículo 50 de la Ley 153 de 1887 los cuales en su momento, introducían en el Código Civil la norma sobre efectos civiles y políticos de los matrimonios católicos y de la competencia, para conocer de los juicios de nulidad de estas uniones.

— El artículo tercero, define la vigencia de la ley a partir de su promulgación, respetando la normatividad vigente acerca de los efectos civiles y políticos de matrimonios católicos contraídos con anterioridad.

Según se desprende del articulado propuesto, se trata de universalizar el matrimonio civil como única forma que surtirá efectos civiles y políticos en Colombia, incluida la posibilidad del divorcio, y sin perjuicio de

que los contrayentes puedan adicionalmente celebrar un matrimonio dentro del rito católico o cualquiera otro, el cual sin embargo, solamente tendrá efectos morales de acuerdo con la fe de los cónyuges.

Consideramos en fin, que este proyecto recupera para el Estado colombiano la función de expedir las normas sobre el estado civil de las personas, garantiza el principio consagrado constitucionalmente del respeto a la libertad de conciencia, y aplicado complementariamente con la ley sobre "Régimen patrimonial en uniones de hecho", que actualmente hace tránsito en el honorable Senado, viene a interpretar las nuevas tendencias de nuestra sociedad, superando paulatinamente la inequidad de que hoy son objeto miles de colombianos, especialmente mujeres y menores de edad, que por falta de una adecuada legislación en materia de régimen matrimonial y patrimonial, se ven hoy abocados a la pobreza y el abandono.

De los honorables Representantes,

María Cristina Ocampo de Herrán,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de octubre de 1990 ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley 121 de 1990 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante María Cristina Ocampo. Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 1990
CAMARA**

por la cual se modifica la Ley 42 de 1989.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El literal c) del inciso primero del artículo 3º de la Ley 42 de 1989, quedará así:

Un número plural de ciudadanos equivalentes al 15% del censo electoral vigente en municipios de hasta 20.000 habitantes; del 10% para ciudades de 20.000 a 100.000 habitantes y el 2.5% para municipios de más de 500.000 habitantes. En este evento el concejo no podrá negar convocatoria, salvo por las causales de ilegalidad o inconstitucionalidad.

Si el Concejo Municipal o Distrital no se pronuncie sobre la solicitud de convocatoria la hará el Alcalde con el cuestionario que el pueblo sometió a consideración del Concejo.

Artículo 2º Objeto de la consulta. El artículo 4º de la Ley 42 de 1989 quedará así:

Puede ser objeto de consulta cualquier asunto que la Constitución, la ley, decreto u ordenanza atribuya a los respectivos Concejos y a las autoridades municipales y distritales, salvo las prohibiciones contempladas en el artículo siguiente.

Artículo 3º Derógase el literal a) del artículo 5º de la Ley 42 de 1989.

Artículo 4º Trámite de la solicitud de convocatoria. El artículo 6º de la Ley 42 de 1989, quedará así:

La solicitud para que se convoque la consulta popular deberá ser presentada ante el respectivo Concejo Municipal o Distrital durante sesiones ordinarias.

En el memorial petitorio se expresará con claridad el texto sobre el cual versará la consulta, acompañado de una motivación acerca de los antecedentes, necesidad, conveniencia y posibles beneficios que se derivarán con la adopción de la medida sometida a pronunciamiento.

En cada consulta sólo se podrá indagar a la ciudadanía sobre un máximo de dos temas.

El Concejo no podrá rechazar la recepción y trámite de esta solicitud.

Artículo 5º Aprobación de la solicitud de la convocatoria. El artículo 8º de la Ley 42 de 1989, quedará así:

La solicitud de la convocatoria se considera aceptada mediante proposición aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la Corporación, la cual contendrá el texto de la consulta.

Artículo 6º Término, procedimiento y efectos del Control Jurisdiccional. El inciso primero del artículo 11 de la Ley 42 de 1989, quedará así:

Dentro del término improrrogable de quince días se decidirá de plano y en única instancia por el correspondiente Tribunal Administrativo sobre la constitucionalidad y legalidad del texto que ordena o niega la convocatoria a la consulta popular.

Artículo 7º Declaración de resultados. El inciso primero del artículo 17 de la Ley 42 de 1989, quedará así:

De conformidad con el artículo 157 del Código Electoral, la Comisión Escrutadora declarará oficialmente los resultados de la consulta, y comunicará a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con lo consultado.

Artículo 8º Disposiciones finales. El inciso primero del artículo 22 de la Ley 42 de 1989, quedará así:

Los gastos que demanda la realización y difusión de las consultas populares estará a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sin perjuicio que en los presupuestos municipales se incluya un rubro con destino a contribuir a este fin.

Artículo 9º La presente ley tendrá vigencia desde la fecha de su sanción.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes.

Firmado:

Luis Eduardo Córdoba Barahona
Representante a la Cámara
por el Departamento de Nariño.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El año pasado el Congreso de la República expidió la Ley 42 de 1989, por la cual se desarrolla el artículo 6º del Acto legislativo número 1 de 1986, sobre consultas populares. Fueron intensos los debates adelantados en el Congreso sobre esta materia y parias las observaciones hechas por los Parlamentarios al texto del proyecto que finalmente se aceptó y dio origen a la Ley 42 ya mencionada. Particularmente en el seno de la Comisión Primera de la Cámara, se señalaron varios vacíos a este proyecto, y, si bien es cierto se lo aprobó por mayoría para evitar que esta iniciativa se ahogara, se presentaron interesantes modificaciones que no pudieron quedar consignadas finalmente en la Ley 42 de 1989.

Pretendo ahora entonces recoger estas iniciativas para complementar la Ley 42 y perfeccionarla en lo posible, modificaciones que las sintetizo así:

— De conformidad con el artículo 3º de la Ley 42 de la consulta popular la hará el Concejo Municipal o Distrital a petición o iniciativa del Alcalde, de una tercera parte de los Concejales, de un número no inferior a la mitad de las Juntas Directivas de Acción Comunal y un número de ciudadanos equivalente al 5% del censo electoral. Para este último caso considero que es mejor categorizar los municipios determinando que la iniciativa para solicitar la consulta por parte del pueblo estará sometida a los siguientes porcentajes: Un número plural de ciudadanos equivalentes al 15% del censo electoral vigente para municipios de hasta 20 mil habitantes; del 10% para ciudades de 20 mil a 100 mil habitantes y de 2.5% para municipios de más de 500 mil habitantes.

Como el literal c) del artículo 3º de la Ley 42 dispone que cuando la consulta la solicite directamente el pueblo, el Concejo Municipal o Distrital no podrá negar la convocatoria, salvo por causales de ilegalidad o inconstitucionalidad, en este proyecto se dispone también que cuando el Concejo no se pronuncie (es decir, ni apruebe ni niegue la convocatoria), la convocatoria la hará el Alcalde con el cuestionario que el pueblo sometió a consideración del Concejo. Se pretende con ello evitar que el Concejo burle la voluntad popular escuchándose en la falta de pronunciamiento.

— Objeto de la consulta. La Ley 42 dispone que puede ser objeto de consulta popular cualquier decisión que la Constitución, la ley o decreto u ordenanza atribuya al respectivo Concejo Municipal o Distrital, salvo las prohibiciones contempladas en el artículo siguiente, o sea el 5º. En el presente proyecto se trata de interpretar mejor el artículo 6º del Acto legislativo número 1 de 1986, que estatuye que podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal.

Un artículo mucho más amplio que no limita la materia de las consultas a los asuntos de competencia del Concejo Municipal o Distrital sino que, por el contrario la extiende a cualquier asunto de la Constitución Nacional, la ley u ordenanza atribuya bien al Concejo o a las autoridades municipales y que interese a los habitantes del respectivo municipio.

— La principal modificación respecto a las materias objeto de la consulta popular es la siguiente: El artículo 5º de la Ley 42 dispone que no puede ser objeto de consulta, votar impuestos, tasas o contribuciones locales. Yo creo, salvo mejor concepto, que la imposición de impuestos, tasas o contribuciones locales, si deben ser objeto de consulta popular; cuando un concejal se atreve a proponer un impuesto, recibe el rechazo inmediato de sus colegas sin que se analice con objetividad la conveniencia o inconveniencia de la iniciativa. Trasladar esta decisión al pueblo directamente me parece desde todo punto de vista aconsejable y por eso propongo se derogue el literal a) del artículo 5º de la Ley 42 de 1989.

— Pretendo que el Congreso apruebe la modificación del artículo 6º de la ley y determine que la consulta popular debe versar sobre un máximo de dos (2) temas. Medida conveniente para que el pueblo sepa con claridad sobre qué temas va decidir en cada consulta. Permitir que una consulta contenga de dos temas me parece inconveniente.

— La solicitud de convocatoria debe ser aprobada por los Concejales por medio de una proposición aceptada por las dos terceras partes de los Concejales. Una mayoría calificada es buena medida pues debe haber un consenso mayoritario en el Concejo.

— Considero importante que el control de constitucionalidad y legalidad que ejercerá el Tribunal Administrativo sobre el Acto Administrativo que ordena o niega la convocatoria de la consulta popular se ejer-

cerá en única instancia, con el fin de evitar que una revisión de la providencia del Tribunal por parte del Consejo de Estado, en virtud del recurso de apelación, haga interminable el proceso de consulta, pues todos sabemos la lentitud de la Justicia.

— El artículo 17 de la Ley 42 de 1989, dispone que los resultados de la Consulta Popular en cada municipio se declarará oficialmente por delegados del Consejo Nacional Electoral, medida a todas luces inconveniente, ya que esta Corporación tiene unas funciones de mucha más trascendencia y la declaratoria de los resultados de una consulta basta que la haga una comisión escrutadora designada por el Tribunal respectivo, en los términos del artículo 157 del Código Electoral, medida esta más expedita, rápida y aconsejable.

— Creo que los gastos que demande la realización de una consulta popular debe estar a cargo de la Registraduría, entidad llamada por muchas razones, que sería innecesario enumerar, a organizar estos eventos electorales, pues para eso se ha organizado prácticamente el cuarto (4º) poder que cuenta con todos los elementos para llevar adelante esta clase de comicios. Todo lo anterior sin perjuicio de que cada municipio colabore en la realización de esta clase de elecciones o consultas. Propongo, por tanto, que se modifique la Ley 42 de 1989 en este sentido.

En estos términos dejo consignado los motivos que me lleven a presentar el presente proyecto de ley que espero merezca de ustedes toda la consideración y estudio.

De ustedes, atentamente,

Luis Eduardo Córdoba Barahona
Representante
por la Circunscripción Electoral de Nariño.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 9 de octubre de 1990 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 122 de 1990, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Luis Eduardo Córdoba Barahona. Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,
Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 123 DE 1990
CAMARA

por la cual se fija la fecha de iniciación del período del Procurador General de la Nación y se adoptan otras determinaciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El período del Procurador General de la Nación de que trató el artículo 144 de la Constitución Nacional comienza el 1º de octubre del año en que se inicia el del Presidente de la República.

Artículo 2º La terna que debe conformar el Presidente de la República para la elección del Procurador General de la Nación será enviada antes del 20 de agosto del año a que se refiere el artículo anterior a la Cámara de Representantes y ésta efectuará la designación antes del 20 de septiembre siguiente.

Parágrafo. Si por razones de fuerza mayor o caso fortuito no fuere posible hacer la elección de Procurador General de la Nación antes de la fecha indicada en el presente artículo, la Cámara de Representantes la efectuará con posterioridad, evento en el cual se entenderá que dicha elección es sólo para el resto del período en curso.

Artículo 3º Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por el suscrito,

Dolfus Romero Celis
Representante a la Cámara
por la Circunscripción de Cundinamarca.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

La reciente manifestación del señor Presidente de la República sobre la inconveniencia de enviar a la honorable Cámara de Representantes la terna para la elección de Procurador General de la Nación, generó discusiones de carácter jurídico tanto en el seno de la Comisión Primera de la Corporación como en la opinión pública en general, sin que hasta la fecha se haya llegado a conclusión satisfactoria alguna.

Después de examinar con algún detenimiento la cuestión planteada, estimo que el origen de las dudas sobre esa materia obedece a la falta de precisión acerca de la fecha de la iniciación del período del Procurador y a la ausencia de preceptos legales que indiquen de manera diáfana en qué época debe remitirse la terna a la Cámara de Representantes por parte del Presidente de la República y en qué término debe

producirse la elección por parte de este cuerpo colegiado.

En efecto, existen dos disposiciones contradictorias que hacen relación al primer aspecto, esto es al de la iniciación del período. De un lado la Ley 4ª de 1913, en cuyo artículo 279 señala el día 7 de octubre de 1910. Sin embargo para esa época el período del Procurador General de la Nación no era el mismo vigente en la actualidad, si se tiene en cuenta que en el artículo 144 de la Constitución de 1986, codificado como el 140 después de la Reforma de 1936, fue modificado por el Acto legislativo número 1 de 1945 (artículo 45), en el sentido de ampliar el período de tres a cuatro años.

En fecha más reciente, durante la presidencia del Presidente Alfonso López Michelsen, se expidió el Decreto 1660 de 1978 (agosto 4), reglamentario de las Leyes 15 y 20 de 1972, de los Decretos 250 y 762 de 1970, 546 de 1971 y 717 de 1978, normas relacionadas con la administración de personal de la rama jurisdiccional y del ministerio público, y en dicho acto (artículo 26) se fijó como iniciación del período del Procurador General de la Nación el 1º de septiembre de 1974.

Si se considera vigente en la parte que es objeto de este análisis, como algunos lo aceptan, el artículo citado de la Ley 4ª de 1913, tendría desde luego prelación sobre el Decreto Reglamentario. Si por el contrario no hay suficiente fundamento para afirmar que el artículo 279 del antiguo Código de Régimen

Político y Municipal está en pleno vigor, entonces habría que concluir que la norma aplicable es la del Decreto 1660 de 1978, pero como se trata de una disposición meramente reglamentaria, estimo que carece de la firmeza suficiente y entonces es indudable que se requiera hacer claridad sobre el tema, pero mediante una ley de la República.

Son estas las breves razones que me han movido a presentar a consideración de ustedes este sencillo proyecto, con el propósito de hacer precisión en aspectos de tanta trascendencia como los que se han mencionado.

Honorables Representantes,
Dolfus Romero Celis
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 9 de octubre de 1990 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 123 de 1990, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Dolfus Romero. Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,
Silverio Salcedo Mosquera.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 44 Senado, Cámara 179 de 1989, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en Bogotá, el 4 de abril de 1989".

Honorables Representantes:

El honorable Representante Enrique Caballero Aduen, Presidente de la Comisión Segunda, me ha conferido el honor de rendir la ponencia en relación con el proyecto de ley número 44 Senado, Cámara 179 de 1989.

En 1970, se suscribió en Bogotá el Tratado Multilateral denominado el Convenio Andrés Bello, de integración educativa, científica y cultural de la subregión Andina.

Colombia y Venezuela son desde entonces, miembros activos del mismo. Uno de los objetivos específicos es el de "aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de los pueblos de la Región".

El 1º de junio de 1974, los entonces Ministros de Educación de Colombia y Venezuela, en el marco del Convenio Andrés Bello, "con el fin de fortalecer los tradicionales vínculos de amistad que han unido a las dos naciones y animados del deseo de reafirmar el recíproco conocimiento espiritual e intensificar las relaciones entre los dos países", suscribieron un acuerdo bilateral para realizar acciones específicas en educación, en ciencia y tecnología, en cultura.

Las acordadas en el campo de la ciencia y la tecnología merecen rememorar, a saber: Incrementar las acciones comunes existentes entre el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales Francisco José de Caldas (Colciencias) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit), entrenamiento de personas especializadas en actividades de información científica y tecnológica; celebrar, en sus respectivos países la semana científica y tecnológica Colombo-Venezolana para dar a conocer sus políticas de ciencia y tecnología y el avance en los proyectos específicos de cooperación; celebrar en la ciudad de Villavicencio, una reunión de especialistas en criaderos de chigueros y babillas; e intercambiar, a través del Conicit y Colciencias, materiales audiovisuales y bibliográficos para la divulgación de actividades científicas y tecnológicas.

Es claro y objetivo, por lo expuesto anteriormente, que Colombia y Venezuela, naciones hermanas por la historia y vecinas por mandato inapelable de la geografía, han unido esfuerzos, en distintos momentos de su pasado reciente, para enfrentar conjuntamente los desafíos que conlleva el acelerado avance de los conocimientos científicos y las aplicaciones tecnológicas que de ellos se derivan.

En tales oportunidades ha sido explícito que dos países comparten que es, mediante una cooperación y colaboración estrecha en materia de investigación científica y tecnológica, cómo será posible contribuir eficazmente al bienestar general de sus poblaciones.

De ahí que renovado la voluntad de integración y cooperación, hayan acordado y suscrito el Convenio que hoy nos ocupa y que tiene el carácter de un convenio básico o convenio marco de cooperación técnica y científica.

Esta característica es promisorio porque la cooperación específica en torno a temas y asuntos concretos se concertará por medio de acuerdos complementarios

pero no de cualquier clase de acuerdos complementarios sino de unos que deben contener especificaciones tales como los objetivos de los programas y proyectos, los cronogramas de trabajo, las obligaciones de cada una de las partes contratantes y las modalidades de financiamiento conjunto.

Entre estas modalidades se hace explícita una y es la de poder solicitar el financiamiento y la participación de organismos internacionales. Así se nutre lo bilateral con lo multilateral cuando se estime oportuno y conveniente por las partes contratantes.

El convenio abre nuevos horizontes y precisa caminos para la colaboración de las comunidades científicas y tecnológicas de cada país, integradas por los académicos de las universidades, por los investigadores de centros especializados y por los integrantes de los departamentos de investigación y desarrollo de las empresas.

Colombia y Venezuela inauguran una nueva etapa de sus relaciones generales y académicas con este Convenio Básico; lo hacen animados por el deseo de fortalecer los lazos de amistad y conscientes de que la colaboración científica y tecnológica son factores que constituyen al crecimiento humano de sus habitantes, al desarrollo de sus recursos materiales y al fortalecimiento del proceso de integración, ruta imperativa para la búsqueda conjunta del bienestar general.

Es satisfactorio que Colombia y Venezuela hayan convenido elevar e incrementar sus relaciones mediante la siempre dignificante cooperación técnica y científica.

Por las razones expuestas, me permito proponer:

Dése segundo debate al proyecto de ley número 44 Senado, Cámara 179 de 1989, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en Bogotá, el 4 de abril de 1989".

Alfonso Ortiz Bautista
Representante Cámara.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 28 Cámara de 1990, "por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes adoptado por la 76 reunión de la Conferencia de la OIT Ginebra 1989".

Honorables Representantes:

Con todo mi interés presento ante ustedes informe para segundo debate al Proyecto de ley número 28 de 1990 Cámara, "por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes adoptado por la 76 Reunión de la Conferencia de la OIT Ginebra 1989", que el señor Presidente de la Comisión honorable Representante Enrique Caballero Aduen, me entregó para su estudio reglamentario.

Digo interés, porque desde hace varios años ha sido una de las preocupaciones más destacadas de mi vida personal y política, la defensa del derecho de las comunidades indígenas del Viejo Caldas. Así lo demostré desde la Gobernación del Quindío, cuando

durante la administración López Michelsen, me tocó regir los destinos del departamento mencionado. Es por tal razón, que este proyecto de ley que aprueba un Convenio Internacional en Ginebra (Suiza), lo he estudiado y analizado con toda atención y cuidado.

El Convenio en referencia corrige parcialmente el Convenio 107 de la OIT aprobado por el Congreso de Colombia en 1967, por medio de la Ley 31 del año en referencia y en el cual se otorgaba especial protección e integración a las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes, pero que a la luz del Derecho Internacional contemporáneo, que ha progresado inmensamente en la mayoría de los temas que trata, se encontraba obsoleto y por tal razón la septuagésima sexta reunión de la OIT del año de 1989, aprobó el Convenio 169 del 8 de junio del año en referencia en el cual se armoniza el reconocimiento de los derechos fundamentales de la población indígena, con el también fundamental derecho a vivir con sus ancestros, costumbres y tradiciones, dejándoles en libertad su integración a la sociedad nacional o permitiendo sus organizaciones y raigambres indígenas. El Convenio 168 desarrolla una serie de normas, que resumidas se pueden enumerar así:

Primera parte: Se garantiza a los pueblos indígenas todos los derechos estatuidos en la legislación nacional para todos los gobernados, pero teniendo en cuenta sus costumbres o mejor su derecho consuetudinario a fin de que pueden conservar las primeras, así como sus propias instituciones, siempre que estén acordes con el ordenamiento jurídico nacional y no se pongan en contraposición con las reglas jurídicas en el aspecto de la legislación sobre Derechos Humanos Internacionales.

Segunda parte: Trata primordialmente sobre la propiedad, uso y usufructo y transmisión de la propiedad de las tierras que posean o les sean entregadas para su explotación y contempla la indemnización a que tienen derecho en caso de que sea necesario su traslado en situaciones excepcionales.

Tercera parte: Este aspecto se refiere a la contratación laboral, la protección al trabajo indígena, derechos de asociación sindical, prohibición de utilizarlos en trabajos que tengan peligros para la salud, igualdad a hombres y mujeres y protección al denominado hostigamiento sexual.

Cuarta parte: Derechos a recibir formación profesional, de artesanías e industrias rurales, al mismo tiempo que se deberá fomentar el mantenimiento de su cultura y su desarrollo económico.

Quinta parte: Esta parte contempla la garantía de proteger sus aspectos de salud y seguridad social, así como la publicidad de adquirir una educación en todos los niveles "en pie de igualdad" con toda la comunidad nacional.

Sexta parte: Recalca la garantía que se le debe otorgar al indígena para su educación; la séptima se relaciona con los contactos que se deban dar a las poblaciones indígenas fronterizas, para que continúen desarrollando su cultura y tradición.

Las partes octava y novena tratan sobre la administración de los programas que se desarrollen para los pueblos interesados y sobre la flexibilidad que deberá tenerse en cuenta en el alcance de las medidas que se adopten de acuerdo a las condiciones propias de cada país.

Finalmente la parte décima consagra las disposiciones comunes a todos los instrumentos internacionales adoptados en la OIT sobre ratificación, denuncia, entrada en vigor y revisión total o parcial del Convenio que nos ocupa.

Por ser de gran claridad cada una de las normas acordadas en la septuagésima sexta reunión de la OIT respecto al Convenio 169 y haber sido estudiado cada uno de sus puntos, normas y considerando por las partes firmantes, así como dentro de nuestro régimen interno por los señores Ministros de Relaciones Exteriores Julio Londoño Paredes, y del Trabajo y Seguridad Social María Teresa Forero de Saade, los dos de la administración Barco Vargas, considero de importancia dar aprobación a la ley que le da valor jurídico interno a este justo y necesario instrumento internacional que viene a proteger, vigilar y dirigir con normas rectas y lógicas a las comunidades indígenas y tribales de nuestro país y contribuye a la protección por parte de todos los gobiernos del mundo, firmantes de este instrumento, a proteger estas comunidades tan vilipendiadas y deprimidas por gentes de carácter inhumano y cruel que aún habitan desafortunadamente en algunas regiones del orbe.

Por las anteriores consideraciones me permito proponer muy respetuosamente a mis colegas de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, dése segundo debate al Proyecto de ley número 28 de 1990 Cámara, "por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes adoptado por la 76 Reunión de la Conferencia General de la OIT Ginebra 1989".

Lucely García de Montoya
Representante Cámara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 124 Cámara y 183 Senado de 1989, "por la cual se nacionalizan unos colegios de Bachillerato y de educación básica secundaria en los Departamentos de Córdoba, Huila, Boyacá, Santander y Caldas y se dictan otras disposiciones".

Respetado señor Presidente y honorables Representantes:

Cumpliendo la honrosa designación de rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley referenciado después de estudiado por esta célula legislativa en los días 22 y 28 de noviembre de 1989 y aprobado por el honorable Senado de la República en los debates constitucionales que se verificaron en las sesiones de los días 13 de diciembre de 1989 y en la sesión plenaria del 24 de julio de 1990.

El proyecto originario tuvo modificaciones en sus artículos primero (1º) y tercero (3º).

Es de conocimiento que este proyecto fue presentado por el señor Ministro de Educación, doctor Manuel Francisco Becerra Barney y el honorable Representante José Luis Salgado Haddad, de Córdoba, quien en su exposición de motivos citaron la Ley 45 de 1975 en su texto y sus artículos 6º, 9º y 10, además de los grandes esfuerzos que han venido haciendo las comunidades para evitar el cierre de dichos planteles educativos, por carecer sus Gobiernos Seccionales y Municipales de recursos suficientes para garantizar el debido funcionamiento y especialmente para dotarlos de construcción adecuada, plazas de profesores, equipos de laboratorio, material didáctico, pedagógico y todos los elementos que se requieren para que la juventud de esos departamentos reciban una educación acorde con el desarrollo de la ciencia y la tecnología del momento.

Además de lo anteriormente enumerado, las comunidades donde están ubicados dichos planteles más otras que pretendemos incorporar al citado proyecto de ley mediante proposición modificatoria a los artículos del texto puesto a nuestra consideración y que en forma coetánea se someterá a aprobación; encontramos que los mal llamados Territorios Nacionales de Colombia merecen especial atención por parte de la Comisión Quinta, de la honorable Cámara de Representantes por ser zonas víctimas de la centralización administrativa del abandono y de la falta de presencia del Estado, que allí como a los departamentos a que este proyecto hace referencia, está enclavada la violencia, la inclemencia del medio ambiente, aumentando los esfuerzos de los Gobiernos Seccionales y Municipales que como en el caso de los que nos ocupan, no cuentan algunos con regalías petroleras, ni oficinas de valorización para captar recursos propios, mirando con dificultad el poder seguir administrando esos planteles.

Por tal motivo nada más justo para esta mitad de la llamada segunda Colombia y estos departamentos con municipios olvidados y pobres, que el Gobierno Nacional asuma los costos de inversión y funcionamiento de los planteles, objeto del presente proyecto de ley con base a los artículos 6º, 9º y 10 de la Ley 45 de 1975.

Por lo anteriormente expuesto y con la seguridad de que mis colegas y compañeros de Comisión conocen mejor que yo el tema que estamos tratando, me permito proponer a la honorable Cámara de Representantes, dése primer debate al Proyecto de ley número 124 Cámara y 183 Senado de 1989, "por la cual se nacionalizan algunos colegios de Bachillerato y de educación básica secundaria en los Departamentos de Córdoba, Huila, Boyacá, Santander y Caldas y se dictan otras disposiciones".

Con todo respeto de los honorables Representantes,

José Gimber Chávez Tibaduiza
Representante Cámara
Ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 43 de 1989 Senado, 199 de 1989 Cámara, "por medio de la cual se aprueba la Convención sobre el reconocimiento y ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras adoptadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Arbitramento Comercial Internacional el 10 de junio de 1958".

Señor Presidente:

Honorables Representantes de la Comisión Segunda Constitucional de la honorable Cámara.

Por designación de la Presidencia de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, me corresponde rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 43 de 1989 Senado, 199 de 1989 Cámara.

El arbitramento o arbitraje es una de las instituciones más antigua de la humanidad. Desde sus orígenes se ha considerado sistema expedito para disminuir o solucionar conflictos entre Estados y particulares, fundamentalmente cuando el comercio se convierte en el jalón más importante en el desarrollo de los pueblos. La época dorada desde la Edad Media, tiempo en que el arbitraje tiene inmenso apogeo, es-

pecialmente entre las municipalidades italianas y luego entre Italia y las demás naciones, con quien se establece relaciones comerciales. De allí surge la diferencia entre el arbitraje nacional e internacional.

El primero de ellos está destinado a solucionar los conflictos o diferencias que surjan entre los comerciantes de un Estado determinado, como consecuencia de la aplicación e interpretación de los contratos, mientras el segundo, entre los comerciantes de distintas nacionalidades regulados por convenciones internacionales como el caso que nos ocupa, adoptados por la conferencia de ONU reunida en New York el 10 de junio de 1958, y al cual el Gobierno de Colombia presidió en la época por el doctor Julio César Turbay Ayala, adhirió mediante el depósito de instrumentos respectivos, ante la Secretaría General de la ONU, el 25 de septiembre de 1979, cuyo contenido es de 16 artículos, elaborados teniendo en cuenta los proyectos de la Cámara de Comercio Internacional de París de 1953 y del Comité Especial designado por el Consejo Económico y Social de la ONU para el efecto.

El arbitraje comercial internacional en Colombia tiene su fuente desde la ratificación del Tratado de Derecho Procesal Internacional de 1989 a través de la Ley 63 de 1920, y al Tratado de Derecho Internacional Privado suscrito en 1903 por Colombia y Ecuador pasando por la Ley 2ª de 1938 que entronizó en el país el concepto de arbitraje. Así mismo en los acuerdos constitutivos del BIRF y el BID están previstas las cláusulas arbitrales y Colombia firmó ambos tratados y el Congreso Nacional los ratificó mediante las Leyes 76 de 1946 y 105 de 1959, respectivamente.

En consecuencia el arbitraje es un sistema reconocido ampliamente por el aparato jurídico colombiano, al que se puede acudir libremente por las partes insertas en un contrato para que a través de un procedimiento rápido y eficaz puedan solucionar sus diferencias.

Resumiendo las características de esta Convención, son las siguientes; de acuerdo al profesor Marco Gerardo Monroy:

a) Todos los países se comprometen por la Convención al reconocimiento y ejecución de las sentencias arbitrales dictadas en el territorio de un Estado distinto de aquél en que se pide el reconocimiento a la ejecución de dichas sentencias y que tengan su origen en diferencias entre personas naturales o jurídicas, aunque estas sentencias no sean consideradas como sentencias nacionales en el Estado en que se pide su reconocimiento y ejecución;

b) Extiende el concepto de sentencia arbitral no sólo a la sentencia dictada por los árbitros nombrados para casos determinados, sino también a las sentencias dictadas por los organismos arbitrales permanentes a los que las partes se hayan sometido;

c) Termina con el principio de la reciprocidad, salvo que los países que adhieran o ratifiquen esta Convención, declaren expresamente que la conservan; además, deben declarar si la aplicarán solamente a los litigios surgidos de relaciones jurídicas, sean o no contractuales y consideradas comerciales por su derecho interno;

d) Reconoce la existencia de la cláusula compromisoria incluida en un contrato o un compromiso firmado por las partes contenidas en un canje de cartas o telegramas, telex, etc.;

e) Da validez como excepción previa a la cláusula compromisoria, si una de las partes la alega ante un órgano jurisdiccional;

f) Equipará en cuanto a gastos, honorarios, tasas, etc. las sentencias arbitrales extranjeras a las sentencias arbitrales nacionales;

g) Autoriza los Estados para denegar el reconocimiento o la ejecución de la sentencia a instancia de parte, si ésta aprueba;

h) Que las partes estaban sujetas a alguna incapacidad en virtud de la ley que sea aplicable, o que dicho acuerdo no es válido.

2. Que la parte contra la cual se invoque la sentencia arbitral no ha sido debidamente notificada de la designación del árbitro o del procedimiento de arbitraje, o que no ha podido, por cualquier otra razón, hacer valer sus medios de defensa.

3. Que la sentencia se refiere a una diferencia no prevista en el compromiso o no comprendida dentro de las disposiciones de la cláusula compromisoria o que contiene decisiones que exceden las disposiciones del compromiso o de la cláusula.

4. Que la Constitución del Tribunal Arbitral o el de procedimiento no se han ajustado al acuerdo celebrado entre las partes o que la constitución del tribunal arbitral o el de procedimiento no se han ajustado a la ley del país donde se ha efectuado el arbitraje.

5. Que el laudo no está sujeto a recursos de acuerdo con las leyes del país donde fue dictado.

6. Que el laudo contraría el orden público o que la diferencia sometida al arbitraje no es susceptible de arbitramento según sus leyes.

Por lo anteriormente anotado, distinguidos colegas, me permito proponeros:

Apruébese, en segundo debate el proyecto de ley número 43 de 1989 Senado, 199 de 1989 Cámara, "por medio de la cual se aprueba la Convención sobre el reconocimiento y ejecución de las sentencias Arbitrales extranjeras adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Arbitramento comercial el 10 de junio de 1958".

José Guerrero de La Espriella
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 90 de 1988 Cámara y número 219 de 1988 Senado, "por la cual se regulan las Empresas Asociativas de Trabajo".

Señor Presidente
Honorables Representantes
En sesión.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, presentó a consideración de la honorable Cámara de Representantes un proyecto de ley tendiente a regular el trabajo independiente y darle una estructura jurídica propia, mediante el mecanismo de las "Empresas Asociativas de Trabajo".

Motivado en el hecho de que el 54% de la fuerza de trabajo está ubicada en el sector informal, con una cifra de más de tres millones de colombianos, lo cual nos está significando el gran impacto social que tendría la iniciativa en estudio, máxime cuando ella pretende extender los beneficios de la seguridad social, el acceso al crédito y la posibilidad de asociarse dentro de un marco legal.

En verdad estaba en mora el Congreso de la República de entrar a legislar sobre una materia de tanta importancia y que hace indispensable la presencia del Estado para darle una adecuada organización a esta expresión del trabajo informal; posibilitando un incremento real en su productividad, mejorando así las condiciones del empleo y otorgando estímulos para lograr que se implemente la creación de estas empresas asociativas de trabajo.

El proyecto hizo su curso en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, donde fue objeto de algunas modificaciones por los ponentes, los distinguidos parlamentarios Alvaro Uribe Vélez y Jesús Orlando Gómez López, que no varían la esencia de la iniciativa sino que la mejoran y permiten un mejor cumplimiento de los objetivos que se propuso el Gobierno con esta norma.

Vuelve a consideración de la Comisión Séptima Constitucional Permanente estructurado en cinco (5) capítulos, que tratan sobre el Régimen Asociativo, la Dirección, el Patrimonio y las Utilidades, el Régimen Tributario y de Crédito y disposiciones varias. En 28 artículos, contempla esencialmente tres aspectos:

Primero. Se establecen las normas básicas de esta nueva forma asociativa, basada en aportes de fuerzas de trabajo, cuyo objeto es la producción comercialización y distribución de bienes básicos de consumo familiar, a la prestación de servicios para sus miembros o en conjunto. Se exige el requisito de que los socios de las Empresas Asociativas de Trabajo deberán hacer el aporte esencial de su capacidad laboral, sin que ello sea óbice para participar de manera extra con dotación de diferentes activos.

Segundo. Se extiende los beneficios de la seguridad social a los asociados y sus familiares, asimilándolos al régimen de trabajadores por cuenta propia establecido por el Instituto de Seguros Sociales.

Tercero. Se establece incentivos tributarios y de crédito a las empresas asociativas del trabajo, tales como la exención de los impuestos de renta y patrimonio.

Las modificaciones introducidas únicamente pretenden dar mayor precisión y comprensión de las normas, clarificando la incidencia fiscal de la exención del impuesto de renta y complementarios, la evaluación de los aportes al momento del ingreso y del retiro, la conformación de las mayorías para tomar decisiones y se incluyó un nuevo artículo que en forma expresa remite a las normas del Código de Comercio la regulación de aquellas materias no tratadas en forma expresa por la ley.

Es importante, además, relieves el papel que debe cumplir el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a quien se le asigna la tarea de vigilancia y control de las empresas asociativas. De la capacidad operativa, de asesoría y de eficiente orientación dependerá en gran medida el éxito de esta nueva forma de asociación. De ahí, que se reitera la necesidad de lograr una amplia concertación con las diferentes fuerzas productivas y con los estamentos oficiales para que esta ley no se convierta en una nueva frustración para el pueblo colombiano.

En el estado actual del proyecto estimo que no es necesario introducir nuevas reformas al articulado que se debate. Las modificaciones introducidas tanto en el Senado de la República, como en la honorable Cámara de Representantes son suficientes y por ello me permito proponer:

Dése primer debate al proyecto de ley número 90 de 1988 Cámara y número 219 Senado, "por la cual se regulan las Empresas Asociativas de Trabajo".

Vuestra Comisión,

Jorge Mesa Ramírez
Representante Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 11 de 1990 Cámara, "por la cual se derogan los artículos 5º, literales b), c), y 120 de la Ley 22 de 1985, el Decreto 468 de 1986 y el artículo 309 del Decreto 1333 de 1986".

Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes:

Honorables Representantes:

Me resulta honroso cumplir con el encargo de rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley 11 de 1990 por medio de la cual se derogarían los artículos 5º, literales b), c), y 120 de la Ley 22 de 1985, el Decreto 468 de 1986 y el artículo 309 del Decreto 1333 de 1986.

La Ley 22 de 1985 estableció el Régimen Administrativo de las Intendencias y Comisarias y facultó al Presidente de la República para reorganizar el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias, modificar el Régimen Administrativo, contractual y fiscal en estas entidades territoriales.

Las facultades se ejercieron entre otras disposiciones en el Decreto 0468 de 1986, "por el cual se adoptó el estatuto contractual de las intendencias y comisarias y el artículo 309 del Decreto 1333 de 1986.

Resulta honroso, como dije en la primera parte de este escrito, presentar esta ponencia, puesto que este proyecto no es más que el reflejo del querer implantar justicia social, donde hasta ahora ha reinado la indiferencia y el trato administrativo desigual.

Encuentro que el Proyecto de ley 11 de 1990 no pretende otra cosa que abrir el camino al desarrollo de las intendencias y comisarias, permitiéndoles expedir sus suttutos orgánicos de presupuesto, fijar los controles fiscales en concordancia con las teorías modernas de administración y haciendo realidad su propio esquema de contratación.

No podemos ignorar que estas Intendencias y Comisarias, hoy por hoy han mejorado ostensiblemente sus condiciones económicas al ampliar en unas la explotación de hidrocarburos y en otras la pujanza de la ganadería, agricultura y minería, las ha colocado en posiciones muy superiores a muchos departamentos, obligando a Colombia a mirarlas como la esperanza de futuro, reafirmando además en estas zonas de frontera la soberanía nacional. Situación que será cierta en la medida en que se doten de autonomía y capacidad suficiente para organizar, proyectar y planificar directamente la inversión de sus propios recursos. Pues es claro que al considerar a las Intendencias y Comisarias incapaces, se les somete a una paterinidad que entorpece la eficiencia y la eficacia de las determinaciones y en muchos casos incrementa innecesariamente la burocracia al patrocinar la dualidad de funciones.

Por estar seguro de que el proyecto corrige algunas injusticias, es beneficioso para estas regiones y para el país entero y por ser participe de la política de descentralización administrativa, me permito sugerir:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 11 de 1990 Cámara, "por la cual se derogan los artículos 5º, literales b), c), y 120 de la Ley 22 de 1985, el Decreto 468 de 1986 y el artículo 309 del Decreto 1333 de 1986".

El ponente,

Javier García Bejarano
Honorable Representante
a la Cámara.

OBJECIONES

Bogotá, D. E., 8 de octubre de 1990.

Doctor
HERNÁN BERDUGO BERDUGO
Presidente de la honorable
Cámara de Representantes
Ciudad

Estimado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno se permite devolver el Proyecto de ley número 1 de 1988 Cámara (Senado 177/88), "por la cual se provee a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones", por razones de inconveniencia.

El proyecto de ley fue sometido a la consideración del Congreso por el honorable Representante a la Cámara Armando Rico Avendaño.

1. Contenido del proyecto

En el artículo 1º del proyecto se declaran áreas de reserva forestal protectora, todos los bosques y vegetación natural que se encuentren en los nacimientos de agua en una extensión de 100 metros a la redonda y en una franja no inferior a 50 metros de ancho, a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos y alrededor de lagos, lagunas, ciénagas o depósitos de aguas que abastezcan represas, acueductos o que estén destinados para consumo agrícola, ganadero, o para usos de interés social.

En los artículos 2º y siguientes se establecen las sanciones para las personas que talen árboles en las mencionadas zonas de reserva forestal protectora.

2. Inconveniencia del proyecto

El proyecto de ley se considera altamente inconveniente para el desarrollo de las actividades agropecuarias y forestales del país.

En efecto, el proyecto de ley al ampliar a 100 metros la zona de protección y conservación de aguas que debe estar cubierta con bosques y vegetación natural a lado y lado de corrientes permanentes y no permanentes, conducirá —tomando como ejemplo la extensión de la cuenca Magdalena Cauca— a reservar cerca de 8.1 millones de hectáreas, aproximadamente un 30% de su extensión global, en la cual se incluirían importantísimas y vitales áreas de la economía colombiana, tales como la zona cafetera, sustrayéndolas de su utilización productiva.

Por otra parte, este proyecto de ley desconoce una realidad social nacional determinada en el minifundio establecido en las laderas de nuestras cordilleras y en la fertilidad de los suelos aluviales ubicados a lo largo de los cauces de ríos y quebradas, en las zonas planas.

Igualmente, al generalizar sobre la totalidad de los bosques, quedarían incluidos por supuesto los originados en plantaciones forestales establecidas en la mayoría de los casos con créditos de Ley 5ª/73, lo cual crearía conflictos para el pago de obligaciones contraídas con entidades financieras intermediarias.

En este mismo aspecto, programas del Estado basados en la silvicultura social, a partir de comunidades pobres, minifundistas y grupos indígenas, que han plantado bosques comunales, verán amenazadas sus posibilidades de cosechar estos productos, por estar sus predios colocados en zonas de influencia de corrientes de agua y pendientes pronunciadas, situados allí por su marginalidad y donde el país y la cooperación internacional hacen un gran esfuerzo para recuperarlas.

Determinar sin elementos de juicio suficientes 50 metros a lado y lado de ríos, quebradas, así como represas con fines hidroeléctricos, es confundir la protección de su cauce con el concepto de manejo global de una cuenca hidrográfica. Cincuenta metros de faja boscosa alrededor del Embalse de Betania, por ejemplo, no significan nada en la protección del recurso agua, si no se aplica un plan de manejo de las cuencas en el área de influencia.

Creemos además, que la diversidad de ecosistemas y condiciones políticas, económicas y sociales, impiden aplicar este tipo de normas generales de discutible origen técnico científico y es imposible ponerlas en práctica en miles de cuencas y microcuencas distribuidas en la inmensa geografía nacional. Cada caso particular tiene su propia identidad que depende de factores tales como el suelo, pendientes, precipitación, clima, demografía, factores cuyo análisis determina la extensión de estas fajas de protección variando desde cero hasta varios cientos de metros.

Finalmente, existe un amplio panorama legislativo que alude a este tema. El Decreto 1383 de 1940, la Ley 2ª de 1959, el Decreto-ley 2811 de 1974, el Decreto 449 de 1977 y el Decreto 877 de 1976, son una muestra del marco legal a través del cual el país maneja los aspectos de áreas forestales protectoras e Inderena ha podido declarar 325.489 hectáreas de bosque protector, a solicitud de comunidades rurales, especialmente en beneficio de pequeños acueductos municipales y vedadales.

En este momento el Inderena trabaja en la preparación del decreto reglamentario de la Ley 23 de 1973, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley 135 de 1961 y otras disposiciones en materia de flora silvestre y bosques, buscando con la parte pertinente a esta materia hacer coherente la normatividad atendiendo la problemática socioeconómica, política y ecológica nacional.

4. Conclusión

En virtud de los argumentos expuestos, se considera inconveniente el proyecto de ley materia de la presente objeción.

Reitero a los honorables Congresistas mis sentimientos de consideración y respeto.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

La Ministra de Agricultura,
María del Rosario Sintés Ulloa.