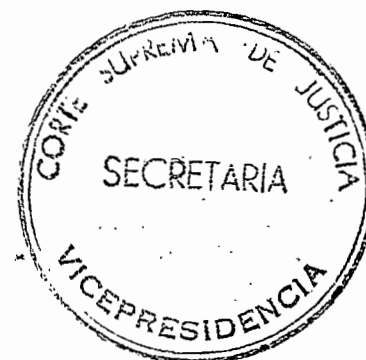




GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 135

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 30 de octubre de 1992

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de acto legislativo número 18 de 1992, "por el cual se reforma el artículo 171 de la Constitución Nacional".

Señor Presidente
Señores Miembros
Comisión Primera Constitucional Permanente
Honorable Senado de la República
En Sesión.

Un distinguido grupo de honorables Senadores encabezado por el honorable Senador Ricaurte Lozada Valderrama, cumpliendo el precepto constitucional contenido en el artículo 375, presentan a consideración congresal el proyecto de acto legislativo mediante el cual se propone la reforma del artículo 171 de la Carta Magna.

La forma de gobierno más adecuada.

He considerado que la democracia es y ha sido, sin duda, la forma de gobierno que mejor se acomoda a la manera de ser del hombre, la prueba está en la historia de la humanidad. Las razones por las cuales este juicio es verdadero son las siguientes: La democracia busca y consigue darle a los ciudadanos-unificados en una comunidad nacional el mayor bienestar posible dentro del marco de su propio desarrollo social y económico, este bienestar social y económico es proporcionado a la comunidad nacional por las personas escogidas libremente por la mayoría, para ejercer las funciones del poder dentro de sus propios cuadros nacionales.

Pero para que estas premisas tengan vigencia permanente es necesaria la separación de las ramas del poder público, no obstante que todas ellas son reguladas por doctrina expresada en la Constitución.

Democracia de la legislación.

Tal como lo anota Kelsen en su teoría general del Estado la idea democrática exige que el órgano legislativo se componga de una sola Cámara. Si, a pesar de ello, muchas repúblicas democráticas han adoptado el

sistema bicameral, débese, en parte, a que la Constitución de esos Estados se ha inspirado, conciente o inconcientemente, en el modelo de monarquía constitucional, porque por motivos históricos se consideró conveniente inspirarse en estas formas clásicas del constitucionalismo, y porque la teoría constitucionalista ha ejercido, y ejerce todavía, un influjo preponderante.

Ante todo, se reafirma la doctrina de la separación de poderes, con su tendencia a dividir el poder en la medida de lo posible, a no conceder demasiado poder a ningún órgano lo cual trae como consecuencia en la democracia representativa, el repartir el poder legislativo no ya entre el Parlamento y el Jefe de Estado, sino entre dos Cámaras del mismo Parlamento.

El Parlamento moderno.

Los orígenes de la institución parlamentaria pueden remontarse a las antiguas asambleas populares en Grecia y a los Comisios de las Centurias en Roma. Es, pues, una concepción occidental. Durante la edad media los llamados parlamentos no tenían propiamente función legislativa más bien, como en el caso del Parlamento de París, eran tribunales de justicia. En algunos países europeos existieron durante esta época asambleas feudales, en las cuales estaban representadas de manera exclusiva los altos estamentos de la sociedad: La nobleza y el clero.

Algunas de ellas alcanzaron renombre y significación política, pero fueron opacadas o suprimidas por el peso del despotismo real.

Tal fue el caso, por ejemplo, de los estados generales en Francia, de las cortes en España o de las dietas en los estamentos germánicos. Sin embargo, para conocer el origen del Parlamento moderno, es necesario entonces, mirar Inglaterra. Fue allí donde nació y más rápidamente evolucionó el cuerpo legislativo.

El bicameralismo.

Nacida la distinción en Inglaterra conforme a la diferenciación de clases sociales desde el siglo XIV, se extendió en Francia y se aceptó más tarde como principio con las revoluciones liberales del siglo XVIII. Estuvo

formado por una sola Cámara compuesta por los señores laicos y eclesiásticos, después se le sumó la representación de los Burgos y los Condados; la primera tomó el nombre de Cámara de los Lores, la segunda Cámara de los Comunes. Luego en el curso del siglo XIX, en las monarquías europeas que compartían el poder con un Parlamento, se estableció una Asamblea de representación de la nobleza al lado de la Cámara de Representación Popular.

El origen sigue influyendo en la denominación de las dos Asambleas. Aún en nuestro país, a pesar de la procedencia democrática de las dos Cámaras, en el lenguaje político se oyen expresiones como la Cámara Alta para referirse al Senado y la Cámara Baja para designar la de Representantes.

El principio de la igualdad en la representación, que rechaza el traslado al campo político de las categorías sociales humanas, y el avance del espíritu democrático, han provocado un debilitamiento de las asambleas aristocráticas en aquellos países donde subsisten.

Dos sectores importantes pueden apreciarse en los Estados federales: el conjunto de los habitantes que forman la Nación y las entidades políticas llamadas Estados, que unidos en vínculo federativo, componen el Estado de este tipo.

El bicameralismo, entonces, asegura la representación de los dos grupos de intereses: una Cámara representa a la Nación, la otra a los diferentes Estados.

El bicameralismo surgió en los Estados Unidos al momento de la expedición de la Constitución de Filadelfia como vía transaccional entre la oposición de los pequeños y grandes Estados. Los primeros pedían igual representación cualquiera fuera el número de habitantes, mientras que los segundos tenían interés que tuvieran en cuenta la población. Se optó por satisfacer los dos puntos de vista creando un Senado donde todos los Estados tienen igual número de representantes, cualquiera sea su densidad demográfica, y una Cámara de Representantes, donde si bien sus miembros no representan a los Estados, como éstos forman circunscripciones electorales, el mayor número de habitantes proporciona mayor número de elegidos. El bicameralismo de los Estados Unidos ha sido

objeto de imitación por la mayor parte de los países con organización federal. En la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, el Congreso estaba compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado de Plenipotenciarios.

El bicameralismo en Colombia.

Después de la Reforma Constitucional de 1946 el Senado y la Cámara son elegidos por Voto Popular Directo.

Aparte de las funciones especiales que debían cumplir, de acuerdo a la Carta de 1886 en sus artículos 98 y 102, las labores de las dos Cámaras eran iguales, la diferencia radicaba en las exigencias de edad y desempeño de cargos para ser Senador.

La Reforma de 1968 acentuó las semejanzas entre las dos Cámaras al eliminar las leyes que debían tener origen en la Cámara de Representantes e igualar en cuatro años el período de sus miembros.

En noviembre de 1976 un grupo de Parlamentarios presentó sin éxito alguno, un proyecto de reforma constitucional por medio del cual se tendía a diferenciar las funciones dándole al Senado las de Relaciones Exteriores y a la Cámara de Representantes las de Presupuesto.

Mucho se ha discutido sobre la conveniencia de que haya una o dos Cámaras Legislativas. Esta cuestión tiene aún vigencia sobre todo en países de forma unitaria (artículo 1º, C.N. 1991) como Colombia, donde el bicameralismo —que ha regido a lo largo de toda la historia republicana— ha sido periódicamente cuestionado, pero encuentra su justificación no solo en una prolongada y constante trayectoria histórica, sino en que está hondamente arraigado en las costumbres políticas de nuestro pueblo.

Hace más de cuarenta años, uno de los más ilustres colombianos, el profesor Luis López de Mesa, sostenía:

“Acaso convenga reconsiderar dicho Estamento (la doble Cámara) y recomponer lo inarmónico de la actual estructura”.

El maestro Darío Echandía, para la época de la Reforma de 1968, planteaba la misma posibilidad “al observar el crecimiento del número de Congresistas, que no obedecía a otro criterio que el de aumentar dicho número para multiplicar las oportunidades de reparto del gasto público”.

La opción de tránsito al monocameralismo, está articulada, por lo demás, a la reducción del número de miembros del legislativo. Colombia es, en el concierto latinoamericano, uno de los países con uno de los congresos más numerosos, lo que sin duda ocasiona varios defectos funcionales:

A. El número elevado contribuye a la “masificación” del trabajo congresional. Resulta evidente que donde el número es menor, las calidades y méritos personales tienden a revelarse más fácilmente. El protagonismo individual de los más capaces estimula a los demás. La masificación, por el contrario, termina por aplastar a los mejores y a desestimular su actividad:

Bidegain, al señalar las causas del prestigio del Senado Americano, expresa:

“El número reducido de Senadores —96— es mucho más a propósito que el de Representantes —435— para que se revelen los méritos personales... en el Senado, la acción es más individual y no hay limitación en los debates, lo que si por un lado da lugar a prácticas obstruccionistas (“filibuster”) que exaltan el poder individual de cada Senador, por otro, convierte al Senado en verdadero Foro de la Nación”.

B. Un número alto de miembros de la legislatura no permite un seguimiento directo de su actividad, y por tanto la fiscalización de los electores y de la opinión pública en general se hace casi que impensable.

Por tanto, el monocameralismo y la reducción del número de miembros del legislativo hacen parte de una misma y sustancial reforma del órgano máximo de la representación popular.

Actualmente existen en algunos países de forma unitaria una tendencia a prescindir de la segunda Cámara; así, en Suecia, Noruega y Dinamarca por ejemplo, esta ha sido suprimida y en Francia se ha estudiado seriamente la posibilidad de hacerlo.

Pero en otros, como el Ecuador, donde fue suprimida se tiende a restablecerla.

De hecho la mayoría de los Estados modernos, al menos los que practican la democracia clásica, tienen sistema bicameral.

El unicameralismo existe en unas pocas democracias como Suecia, Dinamarca y los diminutos Estados europeos como Andorra, San Marino, Liechtenstein, Luxemburgo y Mónaco, en algunos países de Centroamérica y, en general, en los regímenes totalitarios.

Una mirada a Latinoamérica.

La organización legislativa en Latinoamérica presenta un cuadro claramente demostrativo tomando como fuente sus respectivas Constituciones:

Costa Rica.

Artículo 105. La potestad de Legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa.

Cuba.

Artículo 67. La Asamblea Nacional del poder popular es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo trabajador.

Chile.

Artículo 42. El Congreso Nacional se compone de dos ramas: La Cámara de Diputados y el Senado...

República Dominicana.

Artículo 16. El poder legislativo se ejerce por un Congreso de la República, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados.

Ecuador.

Artículo 56. La función legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito...

El Salvador.

Artículo 121. La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por esta Constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar.

Guatemala.

Artículo 157. Potestad legislativa y elección de diputados. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República...

Nicaragua.

Artículo 132. El poder legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional, por delegación y mandato del pueblo.

Panamá.

Artículo 140. El órgano legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa...

Paraguay.

Artículo 133. El poder legislativo de la Nación será ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.

Perú.

Artículo 164. El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.

Uruguay.

Artículo 83. El poder legislativo será ejercido por la Asamblea General.

Artículo 84. Esta se compondrá de dos Cámaras: Una de Representantes y otra de Senadores, las que actuarán separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución.

Venezuela.

Artículo 138. El poder legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados.

El caso colombiano.

Origen y evolución del Congreso colombiano.

El Congreso colombiano aparece como resultado de las revoluciones liberales y burguesas de Europa y los Estados Unidos. Nuestros líderes políticos de la independencia, conocedores de las teorías de Locke, Paine, Montesquieu y Sieyes, estuvieron de acuerdo con los postulados de que el mejor gobierno era el representativo, y por lo tanto, aquel que era emanación de la voluntad popular, expresada en forma electoral para determinar los representantes de la Nación. Además, aceptaban la teoría de que las libertades y los derechos de los ciudadanos y de las personas estarían mejor garantizados con la división orgánica y funcional del poder en las Ramas Legislativa, Judicial y Ejecutiva. Por lo tanto, cuando después de las guerras de independencia, tuvieron el poder político, decidieron desde un principio, que el poder legislativo debería estar consagrado de manera separada y autónoma, en un órgano tomado de los modelos europeos y norteamericanos, que se llamaría Congreso.

En toda la evolución política de nuestra institución legislativa hemos tenido la constante del Congreso, como órgano legislativo. Igualmente se mantiene a través del tiempo, la organización bicameral: Senado y Cámara de Representantes, a veces con la justificación federal, en el sentido de que el Senado representaba a los estados o departamentos federados y la Cámara al pueblo colombiano; en la actualidad, sin otra justificación que la tradición y la costumbre.

En resumen, el origen de la institución legislativa llamada Congreso de Colombia tiene su origen en las teorías liberales de la representación política y de la separación orgánica y funcional del poder para garantizar mejor las libertades y evitar la concentración del poder y el absolutismo político.

Nariño, Bolívar y Santander, todos estuvieron de acuerdo en que la forma posible de democracia era la representativa, según la cual, como el pueblo no podía ejercer el poder político directamente, elige a sus representantes.

De tal manera nació para nuestra organización jurídico-política el Congreso (Senado y Cámara) que es una institución legislativa constante desde las primeras constituciones provinciales y hasta la actualidad. Lo comprobamos así, sin ir más atrás, en la Constitución de 1821 (artículo 40); en la de 1830 (artículos 40 y siguientes); la de 1832 (artículos 41 y siguientes); la de 1843 (artículos 37 y siguientes); la de 1853 (artículos 23 y siguientes); la de 1858 (artículos 29, 51, 102); la de 1863, la de 1886 y finalmente la expedida en 1991.

La Constitución de 1886.

Elección de Senadores.

De acuerdo a la derogada Constitución de Caro y Núñez, en el Senado, sólo los departamentos están representados (artículo 170); dos por cada departamento y uno más por cada doscientos mil o fracción mayor de cien

mil habitantes en exceso a los primeros doscientos mil. Para evitar la explosión de Senadores y Representantes por razón del incremento de la población, la Constitución prevé que cada vez que haya un nuevo censo, la base de población para elegir Senadores y Representantes se aumentará en la misma proporción del crecimiento de la población (artículos 93 y 99).

La particularidad de la Constitución del '86 residía en el artículo 105. Decía: "Los individuos de una y otra Cámara representan a la Nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común".

Unos y otros tenían una representación nacional, aunque hubiese sido elegidos por una circunscripción electoral particular.

Para el caso de los Representantes éstos de acuerdo al artículo 99 eran dos por cada departamento y uno más por cada cien mil o fracción mayor a cincuenta mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros cien mil.

El nacimiento de la Circunscripción Nacional.

Diferentes proyectos fueron presentados a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, dando inicio a la propuesta de implementar la Circunscripción Nacional.

El número 49 presentado por Antonio Galán Sarmiento, trata el tema de conformación del Congreso, manteniendo el Sistema Bicameral, pero involucrando la figura híbrida de la integración de cada una de las Cámaras, eligiendo el Senado por Circunscripción Nacional y la Cámara de Representantes por regional incluyendo representación gremial.

El número 57 presentado por Guillermo Plazas Alcid, reafirmando el sistema bicameral del Congreso, pero, especificando la representatividad de cada Cámara.

"Artículo. Los Senadores representan a toda la República; los Representantes a la Cámara a la circunscripción por la cual sean elegidos, teniendo como objetivo fundamental el interés nacional y el desarrollo armónico e integrado de las distintas regiones".

En otro artículo establece cuál será la circunscripción para elegir el Senado:

"El territorio de la República es la circunscripción nacional del Senado, el cual estará integrado por tantos Senadores como habitantes tenga la República a razón de uno por cada 300 mil y uno más por la fracción restante si la hubiere".

Considera igualmente, como miembro del Senado a los ex Presidentes de la República con carácter vitalicio.

En otro artículo, establece la competencia de legislar el Senado sobre las materias de interés nacional.

El número 1 presentado por Jesús Pérez González Rubio, propone la integración del Senado por 114 Senadores elegidos por Circunscripción Nacional y la forma de suplir las faltas absolutas o temporales de los Senadores las cuales serán llenadas llamando los candidatos no elegidos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral. Su propuesta mantiene el sistema bicameral.

El número 2 presentado por el Gobierno Nacional, mantiene la figura del bicameralismo y en la composición y estructura de las Cámaras Legislativas, establece con relación al Senado, que estará integrado por un número fijo de 100 Senadores, elegidos en Circunscripción Nacional (única) y determina que no habrá elección de suplentes.

El número 7 presentado por Antonio Navarro Wolff y otros, establece una Asamblea Nacional (Unicameral) integrada por un número plural de miembros elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, libre, directo, secreto e íntimo en circunscripciones territoriales, nacionales y especiales, para períodos de cuatro años.

El número 9 presentado por Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño, establece un Congreso bicameral integrado por 70 Senadores elegidos por Circunscripción Nacional y quien representará al pueblo y una Cámara de Representantes que representará a las regiones.

Las ponencias y debates en la Asamblea Nacional Constituyente.

A abril 30 de 1991 el Constituyente Hernando Yepes Arcila presentó un informe-ponencia en nombre de la subcomisión integrada por los señores Hernando Yepes Arcila, Luis Guillermo Nieto, Antonio Galán, Rosenberg Pabón, Alvaro Echeverry, Arturo Mejía, Alfonso Palacio sobre una ponencia colectiva alrededor del tema sobre "las funciones del Congreso, su funcionamiento y el trámite de las leyes".

En el título de la Rama Ejecutiva de la composición del Congreso y de sus funciones deja abierta la integración del Congreso en su artículo 68 fijando en el 69 como periodo de los Senadores el de 4 años y el de los Representantes en dos contados a partir del 20 de julio siguiente a la elección.

El informe-ponencia para primer debate en plenaria se reúnen las ponencias individuales presentadas por los Constituyentes:

Alvaro Echeverry Uruburu: Monocameralismo.

Hernando Yepes Arcila: Composición y funcionamiento del Congreso.

Alfonso Palacio Ruda y Luis Guillermo Nieto: Función legislativa.

Alfonso Palacio Ruda: Control político del Congreso.

Luis Guillermo Nieto Roa: Estatuto del Congresista.

Arturo Mejía Borda: Función legislativa.

En el articulado propuesto de la Rama Legislativa exponen:

Artículo. Conformación del Congreso Nacional y periodo de sus miembros. El Congreso Nacional estará compuesto por un número plural de miembros, elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, secreto, libre y directo, para periodo de cuatro (4) años.

Los miembros del Congreso Nacional serán elegidos una parte por circunscripción territorial y otra, por circunscripción nacional.

Artículo. Circunscripción territorial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá constituyen una circunscripción electoral para elección de miembros del Congreso Nacional.

Cada circunscripción elegirá tres (3) diputados por el sistema de cuocientes.

Artículo. Circunscripción nacional. Por circunscripción nacional serán elegidos un número de miembros del Congreso igual al que resulte de la aplicación del artículo anterior a las circunscripciones territoriales.

Artículo. Circunscripción especial. Habrá una circunscripción especial para los ciudadanos colombianos residentes en el exterior, que elegirá dos (2) diputados, de acuerdo con la ley electoral la cual reglamentará lo concerniente a estas elecciones.

Articulado aprobado en la Comisión Tercera.

La propuesta por el monocameralismo quedó redactada así:

Artículo. Conformación del Congreso Nacional y periodo de sus miembros. El Congreso Nacional estará compuesto por un número plural de miembros, elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, secreto, libre y directo, para periodos de cuatro (4) años.

Los miembros del Congreso Nacional serán elegidos una parte por circunscripción territorial y otra por circunscripción nacional.

Constancia del Constituyente Guillermo Plazas Alcid.

El Constituyente mencionado, sobre el tema dejó la siguiente constancia:

"El establecimiento de la circunscripción nacional, como única manera de proveer el Senado de la República, con absoluta y total prescindencia de las entidades territoriales, es un atentado contra la democracia participativa, y contra los derechos políticos de la provincia colombiana.

Se había dicho que la reforma constitucional instrumentada por la Asamblea Nacional Constituyente, era la reforma que consagrara la democracia participativa, y fortalecería institucionalmente a la provincia. No es concebible un Senado de la República, no importa cuántos miembros lo integren, sin una representación básica y segura de las diferentes entidades territoriales: departamentos, actuales intendencias y comisarias, Bogotá Distrito Capital, e incluso, de los colombianos residentes en el exterior.

Si se quiere tener noción aproximada de lo que será la composición del Senado que se pretende votar, piénsese cómo está integrada esta Asamblea Nacional Constituyente, en la cual brillan por su ausencia muchas entidades territoriales, y en donde más del 50% de sus integrantes residen en Bogotá.

El Senado constituido en esta forma, es decir por Circunscripción Nacional, y sin representación básica y segura de las entidades territoriales, será un Senado de la República alimentado por el populismo, el centralismo, y el poder todopoderoso y corruptor del bolígrafo.

Difícil, muy difícil por no decir que imposible, será las comunidades y los líderes políticos de provincia, sobre todo para los jóvenes, aspirar al Senado de la República. Porque todo se concentrará en las grandes ciudades, donde con el dinero, el populismo y la manipulación de los medios de comunicación, la representación política quedará en poder de manos exclusivas. Es posible que los Senadores sean varios o muchos, pero quienes en definitiva tomarán las decisiones serán muy pocos, poquitos. Los amos del Senado serán los operadores del bolígrafo. Esta Asamblea Nacional Constituyente es, en cierta forma, y desde el punto de vista político, un anticipo de lo que va a ocurrir en el Senado elegido por Circunscripción Nacional, con omisión de una representación básica y segura de las entidades territoriales.

Como colombiano, demócrata y liberal, no puedo aceptar de ninguna manera, que entidades territoriales pequeñas, o de escasa población, queden por fuera del Senado de la República.

Desde el punto de vista de la democracia participativa y de la representación regional, estamos eligiendo un Congreso hemipléjico, porque la representación política que se les otorga en la Cámara de Representantes, se les niega en el Senado de la República.

De mantenerse esta actitud, la Asamblea Nacional Constituyente, en vez de avanzar en la amplitud de nuestra democracia, la reduce drástica, injusta y peligrosamente.

Constancia del Constituyente Jaime Castro.

La elección de todo el Senado de la República en Circunscripción Nacional le resta representatividad y, por tanto, legitimidad política a la más alta corporación legislativa del país.

Institucionaliza, además, regresiva tendencia centralista que es contraria precisamente a uno de los propósitos del proceso en marcha: el fortalecimiento de la democracia participativa a través de la descentralización y la afirmación de la nacionalidad en la riqueza de su diversidad humana, geográfica y cultural.

La Circunscripción Nacional no asegura un mínimo de representación para las numerosas y diversas regiones que integran y articulan en toda su complejidad a Colombia. Menosprecia también una manifiesta realidad geopolítica y destruye la configuración regional que normalmente tienen los órganos legislativos del mundo entero y especialmente sus Cámaras Altas.

En los Estados descentralizados, de los cuales Colombia aspira a formar parte, los Senadores suelen integrarse a partir de un criterio predominante y a veces exclusivamente territorial.

En esta Asamblea se nos propone exactamente lo contrario, sin que se le haya expuesto con la claridad un solo argumento que justifique la medida, divergente de nuestra tradición histórica y de las demandas contemporáneas de la sociedad colombiana, y opuesta a principios democráticos de reconocida validez. Al eliminarse la configuración regional que siempre ha tenido y debe conservar el Senado se altera su representatividad porque serán numerosos los departamentos.

—Seguramente la mayoría— que no lograrán elegir a sus propios hombres.

La circunscripción nacional obedece también a una concepción centralista de la política que tendrá asiento en los directorios de aquellos partidos políticos que se propongan y conquisten una cobertura nacional. La afirmación de una dimensión nacional de las estrategias electorales, por encima de la realidad de las entidades territoriales y de los conglomerados humanos regionales, contraría las vigorosas y cada vez más apremiantes necesidades que la provincia tiene de contar con vocería propia y participación directa en las instancias del Estado que adoptan las más importantes decisiones políticas.

La Circunscripción Nacional, por otra parte, distancia elector y elegido y elimina la responsabilidad de este último frente a sus electores porque imposibilita la viabilidad de la revocatoria del mandato.

Al convertir el Senado en reducto de los partidos y movimientos nacionales se frena la formación de expresiones regionales, se desdibuja la realidad geográfica del país y se centraliza la política.

Las regiones discriminadas por la lógica y el azar electorales comenzarán a ser tratadas como minorías y verán usurpada su representación por quienes no tienen su legítima personería.

Debe decirse, igualmente, que la norma propuesta detiene el avance de la descentralización, puede generar indiferencia y sentimientos adversos frente al Congreso y descalifica la nueva institucionalidad entre amplios sectores de opinión.

Otra sería la condición de la reforma que promulgamos si la Asamblea hubiere acogido algunas de las fórmulas que se le propusieron sobre integración mixta del Senado: Un tercio de sus miembros elegidos en circunscripción territorial (1 por departamento) y las dos terceras partes restantes en circunscripción nacional, como yo mismo lo propuse.

La aprobación en primer debate.

El 11 de junio de 1991 la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente aprobó en primer debate el siguiente artículo bajo número 60.

Capítulo 4. Senado.

Artículo 60. El Senado de la República estará integrado por 100 miembros elegidos por Circunscripción Nacional única.

Habrán un número adicional de 2 Senadores elegidos en circunscripción nacional por las comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

Para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección.

Ningún ciudadano que haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes, cometidos en forma dolosa, puede ser elegido Senador.

La propuesta.

El grupo de honorables Senadores que ha presentado el proyecto objeto de nuestro estudio lo fundamenta en el argumento central de que a pesar de ser un avance democrático la implementación del sistema de circunscripción nacional para elección de Senadores, tal decisión de la Asamblea Nacional Constituyente "ha dejado a muchos departamentos sin representación en dicha corporación, en virtud de que por su escasa población, no pueden competir con aquellas donde está concentrada la mayoría de ciudadanos".

"Para corregir esta injusticia, se debe combinar la circunscripción nacional con las departamentales y la del Distrito Capital de Santafé de Bogotá".

La realidad política.

El único proceso electoral hasta el momento llevado a cabo bajo el nuevo sistema de Circunscripción Nacional fue el adelantado el 27 de octubre de 1991 cuando se renovó el Congreso a raíz de la popularmente denominada "Revocatoria del Mandato" producida por decisión de la Asamblea Nacional Constituyente a través del artículo transitorio 1 de la Carta que expidió derogando la Constitución hasta ese momento vigente con todas sus reformas.

Según datos entregados a este ponente, por la Registraduría Nacional, el comportamiento electoral en cuanto se refiere al Senado fue el siguiente:

Listas inscritas	143	
Listas elegidas	86	
Obtuvieron curul	102	
Antioquia	11	6
Atlántico	6	5
Bolívar	3	3
Boyacá	3	2
Caldas	4	3
Cauca	2	2
Cesar	1	1
Chocó	1	0
Córdoba	3	3
Cundinamarca	30	9
Huila	3	2
La Guajira	3	1
Magdalena	1	1
Meta	3	3
Nariño	3	3
Norte de Santander	2	1
Quindío	2	1
Risaralda	3	0
San Andrés	1	0
Santafé de Bogotá	45	22
Santander	2	2
Sucre	1	0
Tolima	2	2
Valle del Cauca	8	5

Es de anotar que algunas listas no se inscribieron en departamento alguno sino directamente en Santafé de Bogotá. Por tal razón algunas cifras se incrementan donde ya se aparece eligiendo y se debe anotar curul obtenida a algunos departamentos que aparecen sin representación. Tal los casos de Risaralda y Sucre.

Lo anterior arroja que solo dos departamentos quedaron sin representación Senatorial: Chocó y San Andrés, obteniéndola en Cámara de Representantes.

Conclusión.

Sin duda alguna con el artículo 171 se transformó la manera de integrar el Senado de la República.

El criterio del Constituyente fue el que los Senadores representen a toda la República como su mismo nombre lo indica, teniendo en cuenta el interés nacional dejando a los Representantes la de representar las circunscripciones por las que fueron elegidos en atención al desarrollo armónico e integrado de las distintas regiones.

Ciertamente como lo demuestran las actas de la Constituyente, la intención original de la norma fue facilitar la representación de las minorías y quebrantar el poder regional de los mal llamados "Caciques" o "Barones Electorales". Seguir de alguna manera, el sistema utilizado para la elección de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

Dejan pues de tener los Senadores el carácter regional que tradicionalmente traían, siendo el territorio patrio la base fundamental de su accionar político, a partir de la expedición de la Carta.

El Proyecto de ley número 178 de 1992.

Creo importante dejar plasmado en este informe el trámite legislativo que inicia el proyecto de ley "por la cual se dictan normas orgánicas de organización territorial".

Tal iniciativa gubernamental prevé entre otros aspectos, la formación de nuevos departamentos y municipios; constitución de entidades territoriales indígenas, regiones y provincias.

El presente estudio lo presenta el suscrito ponente a consideración de los honorables Senadores integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente en el ánimo de brindar los elementos necesarios para la decisión que se considere sea la más conveniente para la vida del país.

Someto por tanto a vuestra consideración la proposición siguiente:

Dése primer debate al Proyecto de acto legislativo número 18 de 1992, "por el cual se reforma el artículo 171 de la Constitución Nacional".

Vuestra Comisión,

José Renán Trujillo García
Senador de la República.

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 118 de 1992, "por la cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 2700 del 30 de noviembre de 1991 sobre el Código de Procedimiento Penal".

Señor Presidente
Honorables Senadores en sesión

Por designación de la Comisión Primera, cumplo con el propósito de rendir informe para segundo debate al Proyecto de ley número 118 de 1992, "por la cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 2700 del 30 de noviembre de 1991 sobre el Código de Procedimiento Penal" que me fuere encomendado.

El proyecto del cual son autores el Ministro de Justicia, Andrés González Díaz y el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Hernando Yepes Arcila busca, de acuerdo con sus autores, subsanar limitaciones constitucionales del artículo 74 del Decreto 2700 de 1981 regulado en los artículos 458 a 476 del mismo Código de Procedimiento Penal; analizados de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política.

En efecto ha considerado el Consejo Superior de la Judicatura por medio del Acuerdo número 10 de este año, que era su deber ina-

plicar las normas citadas del Código de Procedimiento Penal por "razones de insubsanable inconstitucionalidad de la institución del Jurado de Derecho en cuanto a manifestación de la jurisdicción"; sustentándolo en lo fundamental razón de que el artículo 116 de la Constitución Política enmarcada en el Capítulo I "De la Estructura del Estado", Título V "De la Organización del Estado" cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.

"El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

"Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios al juzgar delitos.

"Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley"; determinando quienes cuentan con la titularidad de la función jurisdiccional en Colombia y que lo son en definitiva, y como regla general, los permanentes integrantes de la rama judicial.

Anota también el Consejo Superior de la Judicatura que la misma Constitución, como es cierto, determina los casos en los cuales autoridades adscritas a uno de los restantes órganos del poder público o personas particulares pueden ejercer la función jurisdiccional lo que precisamente está incluido con toda claridad en los artículos 246 y 247 de nuestra Carta Fundamental; que no posibilitan la figura de los jurados de derecho para el juzgamiento del delito de homicidio.

Si bien es cierto el artículo 116 de la Constitución Política en su inciso final trae algunas atribuciones jurisdiccionales sobre los particulares éstas son limitadas a la condición de conciliadores o a la de árbitros "habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley" que no es bajo razón alguna la labor que se le atribuye en las precitadas normas del Código de Procedimiento Penal a los jurados de derecho.

La argumentación constitucional vertebra en la exposición de motivos del proyecto subexamine es coherente y compartible por su solvencia lógica y jurídica en armonía con la teleología que motivó a nuestro último constituyente; lo que si no es aceptable en principio es la atribución de ese mismo Consejo Superior de la Judicatura de tomarse para si la competencia de inaplicar la ley, como en este caso lo ha hecho por medio del Acuerdo 10 del 27 de mayo del año que corre, al negarse a elaborar la lista de jurados de derecho para el juzgamiento del delito de homicidio. Lo anterior lo expongo con base en reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional en la cual analiza lo pertinente a la inaplicación de la ley por contradecir ésta la Constitución Política en los siguientes términos:

"Esta es la consecuencia lógica y natural de principio de la eficacia de la Constitución como norma directamente aplicable, que obliga a todos los órganos del poder público dentro de nuestro Estado de Derecho, y habilita a los jueces ordinarios, dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4º de la Carta Fundamental, de remoto origen y larga tradición nacional, para no aplicar la ley en los casos concretos en los que se plantee la contradicción entre la legislación anterior y la nueva Constitución". (Acción Pública de inconstitucionalidad contra el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 60 de 1990 y el Decreto 1660 de 1991. Actor: Raimundo Mendoza Arouni. Ref.: Ex-

pediente número D-026. Magistrado sustanciador: doctor Fabio Morón Díaz. Aprobado por Acta número 57, página 30. He subrayado).

Ya que en ninguno de los siete numerales que trae el artículo 256 de la Constitución Política se incluyen atribuciones de juez ordinario para el Consejo Superior de la Judicatura y no creo que sea menester entrar a dilucidar lo que se entiende por juez ordinario ni mucho menos lo que la Constitución le ha consagrado como su competencia a este organismo que ahora ha considerado pertinente inaplicar normas legales por considerarlas contradictorias con la Constitución Política de 1991.

Pero ni lo uno ni lo otro es insólito en el caos jurídico constitucional que estamos viviendo ahora en nuestra República y que no solamente ha causado confrontación entre los propios órganos supremos de la jurisdicción sino entre éstos y los restantes del Poder Público, pasando por la consagración constitucional de figuras exóticas políticamente y funcionarios omnímodos según el criterio con el cual vienen aplicando lo que entienden como su competencia. Ni la inconstitucionalidad presunta de las normas del Código de Procedimiento cuestionadas es insólita dentro de lo que fue el entramamiento de normas procesales que introdujo la Comisión Especial Legislativa que ha hecho trabajar a marchas forzadas tanto el Ejecutivo como el Legislativo; ni lo es tampoco la que considero inconstitucional actuación del Consejo Superior de la Judicatura al negarse a elaborar las listas de jurados de derecho para el juzgamiento del delito de homicidio; son ellos simplemente, en síntesis, manifestaciones "normales" dentro de la anormalidad institucional que vivimos y que obligan nuevamente al Órgano Legislativo del Poder Público a enderezar los entuertos de algunos que lo consideran inidóneo para bien legislar.

Estos argumentos, que son idénticos a los planteados en el informe para primer debate fueron plenamente aceptados en forma unánime por los integrantes de la Comisión donde no hubo otras razones para ser consignados en éste.

Por todo lo anterior y porque además en el orden práctico encontrar suficientes abogados en todos los municipios en los cuales funcionan los Jueces del Circuito que deben conocer de los delitos que requieren los jurados de derecho es más difícil, me permito recomendar la aprobación de la siguiente proposición:

Désele segundo debate al Proyecto de ley número 118 de 1992, "por la cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 2700 del 30 de noviembre de 1991 sobre el Código de Procedimiento Penal".

De los honorables Congresistas,

Darío Londoño Cardona
Senador de la República.

Autorizamos el anterior informe.

El Vicepresidente,

Guillermo Angulo Gómez.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 154 de 1992, "por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono', suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991".

Señor Presidente del Senado de la República

Honorables Senadores:

He recibido el encargo del señor Presidente de la Comisión Segunda del Senado, de rendir

ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 154 de 1992, por la cual se aprueba el "Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono".

El proyecto fue presentado por la señora Viceministra de Relaciones Exteriores encargada de las funciones del Despacho de la Ministra, doctora Wilma Zafra Turbay, a la Secretaría General del Senado, el día 28 de septiembre de 1992.

En mi calidad de ponente para el primer debate, considero que por la importancia del tema, debo hacer una exposición de motivos, amplia, para información de los honorables Senadores.

El Protocolo de Montreal desarrolla los principios y normas contenidas en el Convenio de Viena de 1985 para la protección de la capa de ozono, el cual fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley 30 de 1990.

Las medidas acordadas multilateralmente se orientan hacia la adopción, antes del año 2000, de severas disposiciones para identificar y eliminar las sustancias y actividades generadoras del problema, y controlar el daño a la tenue película (capa de ozono), que nos protege de los mortíferos rayos ultravioleta. De por medio está no sólo la salud humana, sino eventualmente la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora. Es así como el Protocolo en su forma enmendada señala que a partir del 1º de enero del año 2000 el nivel de consumo de clorofluorocarbonos y halones no excederá a cero, excepto en caso de necesidades domésticas; cuyo consumo podrá ser un 15% del nivel de consumo de 1986.

Los resultados y conclusiones de las investigaciones científicas sobre el ozono realizadas en los últimos años han comprobado que existe una reducción real de la capa de ozono debido, en parte, al aumento de los clorofluorocarbonos y halones en la estratosfera, en razón a la producción generalizada de químicos, en especial los compuestos de azufre, bromo y cloro, fabricados por el hombre.

El adelgazamiento de la capa de ozono, es real, no sólo en la Antártida sino en buena parte de los Hemisferios Norte y Sur y hasta en regiones consideradas hasta hace poco, al margen del problema como las zonas intertropicales.

Los efectos sobre la salud humana por la exposición repetida a los rayos ultravioletas se mide en largos períodos de tiempo, pero puede acelerarse debido al aumento de la velocidad de agotamiento de la capa de ozono. Si bien ya es demasiado tarde para prevenir el daño, las proyecciones son aún más preocupantes en la medida que demore la eliminación de sustancias causantes del problema y su sustitución por materiales y tecnologías alternativas.

El ozono, gas vital para el mantenimiento de la vida, es una forma de oxígeno compuesto de moléculas con tres átomos. Esta estructura simple permite la absorción de la radiación ultravioleta del sol, evitando su efecto sobre la salud humana en la forma de cataratas, ceguera, cáncer de la piel y pérdida de defensas inmunológicas.

En las plantas y animales, las consecuencias de las radiaciones ultravioletas son igualmente alarmantes, en cuanto interfieren el proceso de fotosíntesis reduciendo la productividad de las cosechas; afectan igualmente el crecimiento del fitoplancton y eliminan el krill, amenazando las cadenas alimenticias y la seguridad alimentaria del planeta.

Las sustancias que agotan la capa de ozono provienen esencialmente del uso industrial de los clorofluorocarbonados (freones), en la producción de neveras, refrigeradores, aires acondicionados, empaques y aislamientos de espuma, cojinería, tapetes de fieltro, aerosoles de distintos usos, productos para limpieza de computadores, algunos equipos de contraincendio, algunas sustancias para limpiar metales y otros productos industriales de

buena acogida en el mercado nacional e internacional.

En los países industrializados se ha iniciado una importante ofensiva para cumplir con los compromisos del Protocolo de Montreal y sustituir y eliminar las sustancias destructoras de la capa de ozono. Este es el caso de algunas de las más importantes empresas en el campo de la producción de químicos, telecomunicaciones, automóviles, productos electrónicos, para citar algunas.

Los países en desarrollo, especialmente aquellos con una política de apertura económica y crecimiento de los mercados internos, encaran el reto de adecuar sus industrias a los requerimientos del Protocolo de Montreal. Ante las dificultades financieras y tecnológicas derivadas de la transición hacia sustancias ambientalmente amistosas, el Protocolo cuenta con un fondo financiero y cláusulas para garantizar un trato preferencial en la transferencia de tecnología, que faciliten los procesos de reconversión industrial, en estos países.

Los plazos para que Colombia entre a ser país miembro del Protocolo de Montreal, prácticamente se han terminado rápidamente. A pesar de haber tenido tiempo desde 1986 para hacerse partícipe de las exigencias y beneficios del Protocolo, Colombia no lo ha hecho fundamentalmente, por la descoordinación que existe entre las diversas entidades del Estado, Inderena, Ministerio de Desarrollo, Himat, Ministerio de Relaciones Exteriores, etc. Esto demuestra la necesidad urgente para que el Congreso de la República apruebe la creación del Ministerio del Medio Ambiente cuyo proyecto de ley, se encuentra haciendo el trámite respectivo.

De acuerdo con lo estipulado en el Protocolo, se puede observar, que si tres meses antes del 1º de enero de 1993, Colombia no ha depositado el instrumento de ingreso al Protocolo en Naciones Unidas, a partir de tal fecha, no podrá adquirir ninguna sustancia clorofluorocarbonada (freones), tecnologías relacionadas o sustitutos temporales, ni tendrá posibilidad de exportar bienes que contengan estos productos (sustancias controladas), a países signatarios del Protocolo. Tampoco tendrá acceso a los fondos internacionales dedicados a apoyar el proceso de transformación tecnológica, que implica el cambio de uso de tales sustancias.

Agotados esos insumos industriales en Colombia, todavía esenciales para la fabricación de los aislamientos térmicos de los refrigeradores, y para el soplado de espumas sintéticas, la situación descrita simplemente conducirá a la parálisis total de esos sectores industriales. En menor proporción, si bien no menos importante, se afectará la fabricación de ciertos calzados, trabajos que impliquen procesos de desengrase, uso de fungicidas gaseosos y de solventes para limpieza de partes electrónicas e, incluso, la construcción de extintores a base de halones, entre otras actividades.

Para tener una idea de la magnitud del problema, la producción en Colombia el campo de la refrigeración, en 1992, incluirá de 300.000 a 350.000 neveras y alrededor de 60.000 refrigeradores diversos, fabricados en pequeñas industrias intensivas en mano de obra.

El espíritu y la letra de la Nueva Constitución Política de Colombia, plantea numerosos artículos dirigidos a la conservación del medio ambiente y la reversión de los procesos de deterioro de los recursos naturales, contribuyendo así a la solución de los problemas globales que enfrenta la comunidad internacional. En efecto, ya nadie puede dudar de la interrelación entre los fenómenos de degradación ambiental de origen local, regional y mundial con las acciones necesarias para contrarrestarlos no sólo con medidas de carácter gubernamental, sino de la sociedad en su conjunto.

Problemáticas como el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, la extinción masiva de las especies, la contaminación de los océanos y la destrucción masiva de los bosques no pueden ser tratadas aisladamente y requieren del concurso de todos los países, grupos sociales y regiones del planeta.

Se han reunido suficientes pruebas en torno a los efectos negativos de un modelo de industrialización depredador y contaminador que necesita una profunda reorientación en cuanto a la manera como se ha concebido el medio ambiente y los recursos naturales que sustentan la vida.

La actividad productiva del país, debe a su vez iniciar un proceso de ajuste a las nuevas circunstancias y metas colectivas de crecimiento económico y protección ambiental. Se trata de una adecuación urgente de la industria nacional a una demanda internacional de bienes y servicios, cada vez más sensible a los problemas sociales derivados de la degradación ambiental y por lo tanto, favorable a las medidas de control de sustancias, procesos y tecnologías que destruyen el medio ambiente.

Pero la responsabilidad y el compromiso de Colombia, no termina con la aprobación del Protocolo de Montreal por parte del Congreso Nacional.

Es necesario comenzar inmediatamente un programa de cumplimiento del Protocolo, concertado entre el Gobierno y el sector industrial.

Por ello será indispensable contar con los instrumentos jurídicos, financieros (que permitan la reconversión industrial donde esta sea posible o la racionalización del consumo de las sustancias controladas), una evaluación de costos y unos mecanismos de seguimiento.

Adicionalmente es de vital importancia realizar una campaña de información, educación y propaganda, tanto sobre los efectos nocivos del uso de las sustancias controladas (clorofluorocarbonos y halones) por el Protocolo, como las medidas que se diseñen para controlarlas.

Al considerar el Protocolo de Montreal sobre las medidas que se deben tomar para conservar la capa de ozono debemos mirar el problema de la biósfera en su conjunto y dentro del contexto de las relaciones Norte Sur. En efecto, lo característico de nuestra época global consiste en que toda alteración de la biósfera cualquiera que sea su causa, constituye un peligro para el bienestar, podríamos decir para la misma subsistencia física de la humanidad entera. Por lo tanto es un deber de quienes conocen situaciones particulares que afecta a la biósfera exponer tanto la estructura de estos peligros como la responsabilidad que incumbe a los que tienen posibilidades de evitar que tales hechos ocurran. Incluyendo, naturalmente, a quienes se han beneficiado de actividades humanas que llevan a la destrucción del equilibrio que mantiene a la biósfera en el estado en que es una garantía para el bienestar de los seres humanos, y de la biodiversidad que sustenta nuestro sistema de vida.

Desde que se instauró en los países de Occidente el sistema de libre mercado, se han planteado situaciones, sobre cómo esa economía de mercado debe incorporar a su efecto sobre el bienestar de las gentes, tanto en el aspecto social, como el aspecto ecológico.

Nos corresponde anotar de que en los últimos años, ya se ha reconocido la necesidad de incluir en el costo de un producto, su aspecto ecológico. O sea, que quien consume un cigarrillo, o produce determinados artículos contaminadores, debe incluir en el costo de ese producto para el consumidor su dimensión ecológica. Requerimos entonces una contabilidad ecológica de carácter global, la cual nos ha de permitir que lo que se produce en cualquier parte del planeta —sea un objetivo, un proceso o un servicio tiene también un aspecto ecológico, cuyo precio debe ser cu-

bierto por el consumidor—. Si no se hace así, va a destruirse el equilibrio de la biósfera y por lo tanto la posibilidad misma de la supervivencia de nuestra civilización.

El sistema de economía de mercado debe incorporar además del costo social el costo ecológico de consumir servicios u objetos. Apliquemos este mismo principio al problema de los bosques tropicales, en los cuales Colombia y los demás países en la cuenca amazónica, tienen una importante posición estratégica.

Es este caso, lo que está ocurriendo es que por causa de la estructura de la economía Norte-Sur, las personas de los países del área amazónica se ven obligados a ir a estas zonas a buscar una precaria existencia que les permita escasamente subsistir. No estamos refiriéndonos a las tribus indígenas locales que desde miles de años han logrado vivir en la selva y usar sus recursos sin alterar su equilibrio ecológico. Nos referimos al colono que para subsistir tumba los bosques y destruye su fauna y la flora, con el fin de poder sembrar algo o de tener unos animales que le permitan dar de comer de un día para otro a su familia. La pregunta está, en quién es el responsable de que se esté destruyendo el bosque tropical a una velocidad que augura de una manera siniestra que en el curso de dos generaciones ya no habrá más selva amazónica si continúa su destrucción al ritmo que lleva.

Con la desaparición de la capa de ozono, que ocurre también al destruir los bosques tropicales, sea porque se incendian las selvas que se han derribado, sea porque se establecen actividades que ayudan a destruir el equilibrio que mantenía el ozono en la atmósfera, el aspecto económico es muy sencillo. ¿Quién se beneficia de que el café o el banano, u otros productos tropicales, tengan un precio que no cubre el factor ecológico? La respuesta es obvia: Los consumidores de los países del Norte. Eso implica en sana lógica que los precios a que se han estado consumiendo los productos tropicales en los últimos cien años, están siendo subsidiados por la economía del planeta en beneficio de esas naciones consumidoras. Sin embargo, se nos quiere hacer a los productores de café o de banano, o de productos similares, responsables de la destrucción de los bosques tropicales y de la alteración de la biodiversidad.

Conviene por lo tanto, que al aprobar Colombia el Protocolo de Montreal para preservar la capa de ozono, llame la atención a los países del Norte sobre los otros factores que la amenazan y que no están contemplados en el Protocolo. Este es el sentido de ver, que el costo de las materias primas o productos que consumen los países del Norte y que son originarias del Sur, no incluyen ni el aspecto social ni el ecológico, en su precio.

¿De quién es entonces la responsabilidad?

La responsabilidad no está en los colonos que están tumbando la selva para poder subsistir; la responsabilidad está en el sistema económico que no les permite otra forma de subsistencia. Mientras se mantenga el actual sistema de intercambio comercial, de Norte y Sur, se continuará destruyendo los recursos naturales de estas selvas. Por lo tanto si el Protocolo de Montreal sirve para eliminar factores que destruyen la capa de ozono, bueno es que se piense en convocar una reunión internacional para analizar y modificar los factores de intercambio económico que están llevando a la destrucción de los bosques tropicales. No se trata de que haya ayuda de caridad, ni que los países del Norte muestren sus sentimientos de solidaridad con los países pobres. Se trata de que tomen en consideración de que su propia subsistencia está siendo amenazada por la avaricia y la falta de contabilidad ecológica en los precios que pagan por la adquisición de bienes y servicios que provienen de los países del Sur. Bueno sería que miraran hacia el Mediterráneo o hacia los Alpes en su proceso de deterioro ambien-

tal para ver en carne propia lo que ocurre cuando no se cobra el componente ecológico al consumir un producto o un servicio. Los países del Sur, está bien que hagan esta advertencia, para que mañana, cuando se vea la incidencia de la destrucción de los bosques tropicales, sobre la capa de ozono, no vengan a inculparnos a nosotros de un proceso que depende de los términos de intercambio económico mundial, controlados por los países del Norte.

Honorables Senadores, por las anteriores consideraciones, me permito solicitarles aprobar la siguiente proposición:

Dése primer debate al Proyecto de ley, por medio del cual se aprueba "el Protocolo de Montreal relativos a las sustancias agotadoras de la capa de ozono", suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.

Gustavo Galvis Hernández,
Senador de la República.

El Presidente Comisión Segunda,
HUMBERTO PELAEZ GUTIERREZ

El Secretario General Comisión Segunda,
Juan Antonio Barrero Cuervo.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 20 de 1992.

INFORME PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 1992 (Senado), "por medio del cual se reforma el artículo 160 de la Constitución Política".

Honorables Senadores
COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
Senado de la República
En sesión.

Cumpliendo el requisito constitucional, el honorable Senador Julio César Turbay Quintero en asocio de otros legisladores, presentan nuevamente a consideración congresal el proyecto de acto legislativo modificatorio del artículo 160 de la Carta Política.

Al cumplir con el encargo asignado por la Presidencia de la Comisión Primera, creo conveniente la exposición de antecedentes que han rodeado el proyecto.

Antecedentes.

A fecha 19 de diciembre de 1991 el honorable Senador Julio César Turbay Quintero en asocio de otros trece congresistas presentó ante plenaria el proyecto objeto del presente informe.

Ponencia para primer debate.

El debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado.

En sesión de mayo 12 de 1992 se da lectura a la ponencia para primer debate surtiéndose la explicación por la honorable Senadora Vera Grabe. Posteriormente, se procede a la lectura del pliego de modificaciones siendo éste rechazado por la Comisión.

Razones que determinaron su rechazo.

Fundamentalmente la Comisión consideró indispensable para la buena marcha de la actividad legislativa el proceder al estudio del proyecto original teniendo en cuenta que tal como hoy se encuentra redactado el precepto constitucional, induce en la práctica a una dilación innecesaria en el trámite de las leyes.

Tal como lo insertan los autores, en su exposición de motivos, un proyecto entre el primero y el segundo debate en una misma Cámara y entre la aprobación del mismo en una Cámara y el inicio del debate en la otra, se tomara treinta y un (31) días, sin contar el tiempo que se necesita para la presentación del proyecto, la publicación, el reparto, la designación del ponente, la aceptación y recibo de la ponencia, el plazo para rendir ponencia,

presentación, su estudio, discusión y aprobación.

Lo anterior indica, que en menos de setenta y dos (72) días ningún proyecto podría cumplir sus trámites previstos en el artículo 157 de la Constitución, salvo que recibiera mensajes de urgencia, convirtiendo esta modalidad de uso cotidiano y no excepcional.

Avanzada la discusión el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo, teniendo en cuenta la vasta exposición, propuso dar primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 3, lo que, sometido a votación fue aprobado.

Abierto el primer debate se dio lectura al articulado original siendo posteriormente sometidos a votación los artículos primero y segundo, resultando aprobados por los miembros integrantes de la Comisión.

En el curso de la discusión intervinieron los honorables Senadores Roberto Gerlein Echeverría y Vera Grabe para dejar constancia de su voto. El primero de ellos anotando su decisión de solicitar a plenaria incluir la supresión del inciso segundo del artículo 160; la segunda para acudir ante la misma con el fin de reconsiderar su propuesta de reglamentación.

Ponencia para segundo debate.

Como la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado quiso que el Proyecto de Acto legislativo número 3 de 1991 tuviera segundo debate y ha puesto a consideración rendir la ponencia respectiva, procedo a hacerlo con las siguientes consideraciones:

Ciertamente, el nuevo Congreso tiene como una de sus misiones fundamentales el desarrollo de la Carta Política expedida como producto de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Ello implica no sólo el trabajo en sí de estudio de proyectos de ley que reglamenten el articulado, sino también el avocar con objetividad proyectos de acto legislativo que lleve implícita la voluntad de responderle al país por una tarea legislativa ágil y eficiente.

Como lo anotara la Senadora Vera Grabe no debemos pretender hacer de la Constitución un libro sagrado, intocable e inmodificable, porque ella misma es expresión de una situación dinámica de nuestra historia que refleja nuevas realidades del país.

Sería históricamente miope pensar que las normas son eternas, quietas dogmas y ázimos, porque la realidad es dinámica, la historia camina, los pueblos avanzan, y eso es lo que las normas y las leyes tienen que ir expresando y consolidando.

Siendo así las cosas no podríamos considerar que el proyecto que nos ocupa se enderece a concretar una voluntad reformista que contravenga la expectativa nacional. Muy por el contrario, lo entendemos como el avance que permita eliminar un trámite dilatorio a fin de lograr, conservando términos prudentes, la expedición de leyes que revierta en beneficio del país.

El proyecto contempla que entre el primero y segundo debates deberá mediar un lapso no inferior a dos (2) días modificando el hoy consagrado de no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate, deberán transcurrir por lo menos tres (3) días modificando lo preceptuado en el artículo 160 de por lo menos quince días.

Introduce a la norma de manera imperativa que cuando "cerrado el debate de un proyecto de ley o de acto legislativo, en la Comisión respectiva o en la sesión plenaria se fijará fecha para la votación entre el cierre del debate y la votación deberá transcurrir por lo menos un (1) día".

Lo anterior indica a toda luz que no se trata de manera alguna, el promover la práctica del "pupitrazo" o el inducir a la aprobación de leyes en forma improvisada.

A contrario sensu, permite la agilidad en el trámite dando lugar al estudio juicioso y

objetivo de los proyectos colocados a consideración del Congreso en sus diferentes instancias, permitiendo el principio democrático de la publicidad de las actuaciones y a que los ciudadanos en sus diferentes estamentos tengan la posibilidad de conocerlo y hacerse partícipe de ellos.

Busca por tanto el proyecto de acto legislativo corregir un obstáculo impuesto por la nueva Constitución en su artículo 160 a fin de lograr mayor celeridad y eficiencia en el desarrollo de la tarea legislativa.

Sugiere el suscrito ponente a los honorables Senadores ingresar al análisis sobre la conveniencia de mantener intacto el inciso segundo (2º) del artículo objeto del presente informe: "Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias". No sería acaso de mayor conveniencia que sea objeto de debate en las respectivas comisiones reservándose la plenaria de cada Cámara el derecho de aprobar o rechazar el proyecto sometido a su consideración, fijando período determinado para su regreso a comisión y posterior final presentación nuevamente a plenaria.

Informe para primer debate legislatura de 1992.

Las consideraciones formuladas en los debates de la anterior legislatura continúan vigentes. El proyecto que busca reducir el trámite legislativo ha sido su víctima en razón a lo dispendioso en la expedición de leyes que pueden ser urgentes para la vida del país.

Por lo anterior, recomiendo a los honorables Senadores aprobar la siguiente proposición: Dése primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 1992 (Senado), "por medio del cual se reforma el artículo 160 de la Constitución Política".

Vuesta Comisión,

José Renán Trujillo García
Senador de la República.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 20 de 1992

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 1992 (Senado), "por medio del cual se reforma el artículo 160 de la Constitución Política".

Señor Presidente del Senado
Honorables Senadores
En sesión.

Cumpla con el honroso encargo de rendir informe para segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 1992 originario del Senado de la República.

Nuevamente en la legislatura que cursa, presenta, el honorable Senador Julio César Turbay Quintero en asocio de otros legisladores, cumpliendo el requisito constitucional el proyecto mediante el cual se busca reducir los términos al trámite legislativo de los proyectos colocados a consideración congresal.

Un proyecto entre el primero y el segundo debate en una misma Cámara y entre la aprobación del mismo en una Cámara y el inicio del debate en la otra, se toma treinta y un (31) días, sin contar el tiempo requerido para la presentación del proyecto, su publicación, reparto, designación de ponente, recibo y aceptación de ponencia, plazo para rendir la presentación, estudio, discusión y aprobación o archivo.

Lo anterior, indica que en menos de setenta y dos (72) días, ningún proyecto podría cumplir el trámite previsto en el artículo 157 de la Constitución, salvo que recibiera mensaje de urgencia, convirtiendo esta institución en uso cotidiano y no excepcional.

La discusión en primer debate.

La Comisión Primera Constitucional Permanente abocó el debate presentándose propo-

siciones de los honorables Senadores Omar Yepes, Ricaurte Losada Valderrama y Roberto Gerlein Echeverría.

Tanto el honorable Senador Yepes como el Senador Losada coincidieron en la solicitud modificatoria al proyecto original del siguiente tenor:

"Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a tres días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos cinco días".

El honorable Senador Gerlein Echeverría propuso modificación del siguiente tenor:

"Cerrado el debate de un proyecto de ley o de acto legislativo, en la sesión plenaria, se fijará fecha para la votación. Entre el cierre del debate y la votación deberá transcurrir por lo menos dos días".

La ponencia aceptó tales propuestas de modificación, las que, siendo sometidas a consideración fueron aprobadas por la Comisión.

Ponencia para segundo debate.

El Congreso de Colombia tiene como una de sus tareas fundamentales, el desarrollo de la Carta Política expedida como producto de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Ello implica no sólo el trabajo en sí de estudio de proyectos presentados a su consideración para la expedición de leyes, sino además, abocar con objetividad los proyectos de acto legislativo que lleven implícita la voluntad de responderle al país por una tarea legislativa, ágil y eficiente.

En algún momento de la legislatura anterior, en debate sobre este mismo tema, la Senadora Vera Grabe anotaba cómo no debíamos pretender hacer de la Constitución un libro sagrado, intocable e inmodificable, porque ella misma era expresión de una situación dinámica de nuestra historia reflejando nuevas realidades del país.

Sería históricamente ridículo pensar que las normas son eternas, quietas, dogmas y axiomas; porque la realidad es dinámica, la historia camina, los pueblos avanzan, y eso es lo que las normas y las leyes deben ir expresando y consolidando.

Siendo así las cosas, no podríamos considerar que el proyecto que nos ocupa se enderece a concretar una voluntad reformista que contravenga la esperanza nacional. Por el contrario, lo entendemos como una necesidad que permita eliminar el hoy existente trámite dilatorio a fin de lograr, conservando términos prudentes, la expedición de leyes que reviertan en beneficio de la Nación.

Expuesto lo anterior, propongo: Dése segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 1992, "por medio del cual se reforma el artículo 160 de la Constitución Política".

Honorables Senadores,

José Renán Trujillo García
Senador de la República.

Autorizamos el anterior informe,

El Presidente,

DARIO LONDOÑO CARDONA

El Vicepresidente,

GUILLERMO ANGULO GOMEZ

El Secretario,

Eduardo López Villa.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 20 DE 1992

por medio del cual se reforma el artículo 160 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 160 de la Constitución Política, quedará así:

Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a tres días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos cinco días.

Cerrado el debate de un proyecto de ley o de acto legislativo, en la comisión respectiva o en la sesión plenaria, se fijará fecha para la votación. Entre el cierre del debate y la votación deberá transcurrir por lo menos dos días.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva Comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

Artículo 2º El presente acto legislativo regirá desde la fecha de su promulgación.

En los términos anteriores fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, según consta en el Acta número 18 de 1992.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 21 de 1992.

El Presidente,

DARIO LONDOÑO CARDONA

El Vicepresidente,

GUILLERMO ANGULO GOMEZ

El Secretario,

Eduardo López Villa.

PONENCIA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 115 de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Convenio número 170 y la Recomendación número 177 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, adoptados por la 77 Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1990".

Colombia ha participado en los diferentes Convenios y Tratados Internacionales sobre la protección a los derechos de los trabajadores, sobre los riesgos a que puedan estar expuestos en el cumplimiento de sus labores.

Se recomienda la adhesión al Convenio número 170 y a la Recomendación número 177 sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo, pues no sólo es beneficioso para Colombia, sino, que sería conveniente, por la acción que se está llevando adelante en cuanto a la seguridad del trabajador y la protección del medio ambiente.

El ponente ha examinado detenidamente el texto del Convenio y de la Recomendación así como la exposición de motivos de la ley y no ha tenido objeción.

Teniendo en cuenta el beneficio que para el país representa el presente Convenio y Recomendación me permito proponer désele primer debate al Proyecto de ley número 115 Senado de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Convenio número 170 y la Recomendación número 177 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo", adoptado por la 77 Reunión de la Conferencia General de la OIT, en Ginebra 1990.

De los honorables Senadores,

Mario Laserna
Senador.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 115 Senado de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Convenio número 170 y la Recomendación número 177 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo", adoptado por la 77 Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1990.

De acuerdo con el encargo que la Comisión Segunda del Senado de la República, me ha designado, cumplo con la norma reglamentaria de rendir la presente ponencia para discusión en segundo debate sobre el Proyecto de ley número 115 presentado por el Gobierno a consideración del Congreso Nacional.

El Convenio número 170 y la Recomendación número 177, objeto de estudio y como lo dije en la ponencia para primer debate, una vez examinado detenidamente el texto y la exposición de motivos de la ley, no tiene objeción alguna.

Se recomienda adherir al Convenio número 170 y a la Recomendación número 177 "sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo", pues no sólo es beneficioso para Colombia, sino que sería conveniente, por la acción que se está llevando a cabo en cuanto a la seguridad del trabajador y a la protección del medio ambiente.

Teniendo en cuenta el beneficio y la importancia que significa este Convenio y Recomendación para el país, me permito proponer: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 115 Senado de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Convenio número 170 y la Recomendación número 177 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo", adoptado por la 77 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra 1990.

De los honorables Senadores,

Mario Laserna Pinzón
Senador de la República.

El Presidente Comisión Segunda Senado de la República,

Humberto Peláez Gutiérrez.

El Secretario General Comisión Segunda Senado de la República,

Juan Antonio Barrero Cuervo.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 22 de 1992