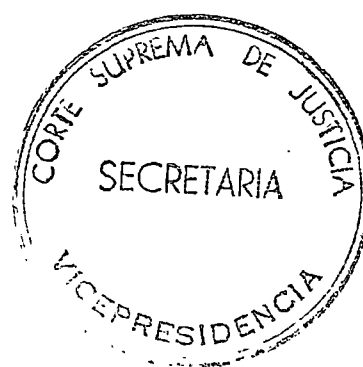


REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 147

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 9 de noviembre de 1992

EDICION DE 16 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

a los Proyectos de ley número 91 de 1992, Senado, "por la cual se regula la materia de los estados de excepción", número 100 de 1992, "por la cual se reglamentan los estados de excepción por guerra exterior y conmoción interior", y número 128 de 1992, "por la cual se regulan las materias de los estados de excepción".

Señores Senadores:

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia sobre los proyectos de ley, por las cuales se regula la materia de los estados de excepción, presentados por el Gobierno Nacional y los Senadores Hernán Motta y Bernardo Zuluaga, a la consideración del Congreso colombiano.

Los estados de excepción resultan elementos indispensables en los tiempos actuales como un recurso del aparato político para conjurar los atentados que no solo contra su estabilidad se presentan sino también, y principalmente, contra el orden social y la libertad.

Las repúblicas liberales históricamente, desde una óptica filosófica de los principios que las informan, más que de las realidades políticas que les corresponde adoptar, han colocado a los denominados "estados de excepción", o facultades extraordinarias, en un plano de hostilidades - límite, que consulta a un tiempo la necesidad de salvaguardar los derechos inherentes a la persona y la tranquilidad y protección públicas.

Surge de este modo, con un carácter necesario, siempre que de los estados de conmoción interior o de guerra exterior se trate, el capítulo esencial de las garantías a la libertad. Frente a esta el ideal romántico preferiría dejar al poder público inmovilizado que registrar en el orden jurídico facultades excepcionales que puedan resultar una amenaza para la autodeterminación individual. Sólo una realidad tozuda, que presenta al Gobernante contemporáneo un panorama, más o menos coyuntural, de violencia contra las reglas de convivencia ciudadana acordadas, orientado a desconocer los caminos que estas señalan para hacer valer los propios intereses, a veces con más capacidad de coer-

ción de hecho, realmente equiparable a la del propio Estado, han venido a convertirse en la razón para que los liberales aceptemos y organicemos los estados de excepción, como mecanismo para conjurar en casos graves las perturbaciones del orden público que atenten de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, tal como lo dispone el artículo 213 de la Constitución Política al regular el estado de conmoción interior.

Razones aun más poderosas, que consultan la defensa de la soberanía nacional, la reacción a los ataques militares, la protección de la integridad comunitaria, y la necesidad de organizar las acciones que en caso de guerra exterior están a cargo del Estado, median para que el constitucionalismo venga a regular igualmente estados de excepción que multiplican las facultades extraordinarias del Ejecutivo para esos fines precisos, a la manera de lo estatuido en el artículo 212 de nuestra reciente Carta Política.

Dos precauciones garantizadoras de la libertad previó el constituyente colombiano de 1991, al prohibir la suspensión de los derechos humanos fundamentales durante los estados de excepción (artículo 214 de la Carta) y al ordenar la expedición, por parte del Congreso de la República, de una ley estatutaria que regule las facultades excepcionales del Gobierno durante la vigencia de ellos. En efecto, dispone el inciso 2º del artículo 214 del Estatuto Fundamental que "no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos".

La nueva categoría de "leyes estatutarias" contemplada por la Constitución, exige para su expedición la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros que componen una y otra Cámara y de manera más específica, debe ser aprobada dicha categoría de leyes por los miembros que integran la Corpora-

ción en sus distintas instancias del trámite legislativo, es decir, por la mayoría absoluta de los miembros de las comisiones y de las plenarias de cada Cámara. Además se requiere el control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional y puede ser defendida o impugnada por cualquier ciudadano, con lo cual se implementa de manera eficaz la democracia participativa consagrada en el artículo 1º de la Constitución Nacional. Se requiere también que las leyes estatutarias sean tramitadas en una misma legislatura (artículo 138, C.N.). Se observa cómo tuvo especial celo el Constituyente al diseñar el trámite de las leyes estatutarias, con el fin de asegurar la mayor seriedad y conformidad de ellas con el orden jurídico superior, por la materia a que deben referirse las mismas (artículo 152, C.N.).

Fluye de lo anterior la precisión de los derechos de la persona que la Constitución Política califica como "fundamentales". Sin perjuicio de reconocer que de manera general todas las garantías tienen un carácter esencial y todo el aparato del Estado debe orientarse al logro de su protección y efectividad, el texto constitucional establece una jerarquía de estas garantías en su artículo 5º que a su tenor literal expresa: "El Estado reconoce, sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad (se subraya). Luego priman los derechos inalienables de la persona y los derechos de la familia, tal como han sido regulados por la Carta, sobre los demás derechos y garantías individuales. Enriquece la precisión del concepto de Derecho Fundamental, el hecho de que la propia Constitución en su Capítulo 1 del Título II califica de "Derecho Fundamental" los contenidos en los artículos 11 al 41. Y de que se refiere a ellos en otras de sus disposiciones, en especial en los artículos 86 y 214. Sin embargo, disminuye la eficacia, en el propósito planteado, de la expresión sistemática de la Constitución, lo que esta misma preceptúa en su artículo 94: "La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresa-

mente en ellos" (se subraya). Porque esto significa que además de los derechos de la persona (artículo 59) expresamente consagrados en la Carta Política, se deben entender reconocidos otros, que siendo inherentes a ella, no figuran expresamente en la Constitución.

La doctrina ha clasificado las garantías individuales, también denominadas "derechos humanos y libertades públicas", partiendo de un punto de vista histórico, en tres grandes categorías:

1º Derechos de la primera generación. En esta categoría se sitúan los derechos clásicos liberales que imponían al poder público una obligación de no hacer (*Laissez faire - laissez passer*) por considerarse que estos consultaban de manera definitiva la dignidad humana, a la personalidad, a la opinión libre, a escoger creencias religiosas, a la práctica de ritos y al fuero de la propia conciencia, a la privacidad en general.

2º Derechos de la segunda generación. En ella se encuentran los denominados derechos asistenciales, que imponen al poder público conductas positivas, orientadas a hacer reales las garantías individuales que permitan reivindicar las condiciones sociales de existencia de los asociados, entre los cuales se encuentran los derechos a la salud, a la educación, al trabajo, a la asistencia pública, a la vivienda digna.

Estos derechos tienen por finalidad, la protección de las clases populares y su existencia digna, como contrarrespuesta a las limitaciones y restricciones que la sociedad abierta impone a los individuos que no logran todavía alcanzar, por la composición de las distintas fuerzas sociales, un nivel de vida conforme con el estado global de riqueza nacional.

3º Derechos de la tercera generación. En la tercera generación, están comprendidos los nuevos derechos "solidarios", entre los que se enumeran los derechos a la paz, al desarrollo, al entorno y al patrimonio común de la humanidad.

Las anteriores consideraciones, en nuestro sentir, resultan necesarias para precisar los mandatos constitucionales en torno de los derechos "fundamentales", con motivo del importante compromiso de rendir ponencia unificada sobre los proyectos de ley estatutaria presentados sobre la materia de los estados de excepción, en el Senado de la República.

El ámbito de la ley estatutaria a aprobarse debe ser el de regular la totalidad de los estados de excepción. Es decir, no debe limitarse ella a desarrollar, como lo proponen el Gobierno y el Senador Bernardo Zuluaga, los estados de excepción de guerra exterior y de conmoción interior, sino contemplar la regulación del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, como lo plantea el Senador Motta Motta en su proyecto. Debe consagrar, obviamente, el articulado los principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad y proporcionalidad a que deben ajustarse los decretos legislativos que en desarrollo de las facultades de excepción expida el Gobierno ya sea para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, o para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad, si de los estados de excepción de guerra exterior o de conmoción interior se tratare, o para solventar estados de emergencia económica, social o ecológica, contemplados en el artículo 215 de la Carta.

En acatamiento de lo preceptuado por el Estatuto Fundamental, se reconocerá que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia prevalecerán en el orden interno, y que en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Es decir, con estas

dos expresas manifestaciones se ratificarán en la ley estatutaria los principios ordenados en los artículos 93 y 214, numeral 3, de la Constitución Política vigente.

El Senador Motta Motta, establece criterios de interpretación de los tratados y convenios internacionales, que giran en torno del denominado principio pro homine, entendiendo por tal que mientras la vigencia de los derechos humanos debe interpretarse extensivamente, por el contrario las limitaciones, restricciones y/o suspensiones de estos derechos deberá hacerse restrictivamente.

El artículo 49 del proyecto gubernamental tiene una enumeración de "los derechos que no pueden ser suspendidos", de conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción. Enumeraciones similares plantean los Senadores Zuluaga y Motta. El ponente considera esta propuesta de normas como antitécnicas, al permitir confusiones al intérprete sobre cuáles derechos fundamentales pueden ser suspendidos por el Gobierno en ejercicio de las facultades excepcionales, si todos los que no sean relacionados en estos artículos, o si son solo los que en los artículos siguientes se señalan. Quedando una franja de derechos que pueden ser suspendidos por el Gobierno. Así pues, como camino cierto, en defensa de la libertad, debe acogerse la lógica de que la ley diga afirmativamente y de forma expresa cuáles son los derechos individuales que pueden ser suspendidos, y solo esos, de manera restringida, serán objeto de las eventuales limitaciones que las circunstancias exijan.

Como ya se anunció el proyecto debe contemplar los principios de finalidad (las medidas deben estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos), de necesidad (las medidas decretadas deben ser necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del correspondiente estado de excepción), de motivación de incompatibilidad (los decretos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el estado de excepción aplicado), y de proporcionalidad (la limitación de los derechos durante los estados de excepción deberá ser proporcional a la gravedad de las circunstancias).

El Senador Zuluaga, agrega un principio, el de la no discriminación, relativo a que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen social o nacional, opinión política o filosófica.

El ponente, si bien entiende que los decretos legislativos son normas generales con fuerza de ley, aplicables a todos los colombianos, sin exclusiones, no tendría inconveniente en autorizar la adición del mencionado principio. No obstante ello, le parece innecesario, dadas las disposiciones del artículo 13 de la Carta, que son lo suficientemente claras en que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, y recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación.

El Senador Motta, por su parte, propone el principio de notificación, que obligaría al Estado colombiano a informar inmediatamente al Secretario General de la ONU, cuando declare un estado de excepción y restrinja derechos y libertades. Me parece inocua la medida. Idéntica afirmación formularía sobre las informaciones al Secretario General de la ONU y al Secretario General de la OEA que plantea el Senador Bernardo Zuluaga, en acatamiento de lo preceptuado en el numeral 3º del artículo 49 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo

27 de la Convención Americana de Derechos Humanos. ¿Qué efectos tendría el no hacerlo, qué consecuencias se derivarían en el orden interno de la pretendida comunicación?

Finalmente, propone el Senador Zuluaga un régimen de responsabilidades por mal uso de las facultades de excepción, que desarrolla el numeral 5º del artículo 14 de la Carta.

Así mismo, señala una serie de prohibiciones, de hechos que podrán darse durante la vigencia de los estados de excepción, algunos con sujeción a los preceptos de la Carta, principalmente los contenidos en los artículos 214 y 252, y otros dándole, en mi sentir, mayores alcances de los autorizados por la Constitución Nacional. Me refiero expresamente a los ordinales d) y e) del artículo 12 de su propuesta, referentes, el primero, a que en ningún caso, se podrá investigar ni juzgar a los civiles por autoridades militares y, el segundo, a la prohibición de crear, suprimir o modificar hechos punibles, procedimientos judiciales, medios de prueba, ni sus mecanismos de valoración.

El ponente, en estos dos aspectos, cree y así lo defenderá en esta ponencia, que, en casos excepcionales, en el estado de guerra exterior cabe el juzgamiento de civiles por militares, y puede el Gobierno, obviamente con vigencia hacia el futuro, y cuando la gravedad de las situaciones así lo amerite, dictar códigos y establecer procedimientos, con base en las facultades excepcionales. En su oportunidad, procederemos a ampliar estos conceptos, que no comparte el Senador Bernardo Zuluaga.

Procederemos a examinar las normas que regularán los tres estados de excepción que proclama la Carta Fundamental:

I

DEL ESTADO DE GUERRA EXTERIOR

Por virtud de la declaración del estado de guerra exterior, el Presidente de la República asume los poderes estrictamente necesarios para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Tales poderes incluyen las facultades autorizadas al Gobierno tanto para el estado de guerra exterior como del de conmoción interior.

La declaratoria del estado de guerra exterior, que realiza el Presidente de la República por decreto con la firma de todos los Ministros, solo será procedente cuando el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente sea necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el estado de guerra, el Congreso Nacional se reunirá con la plenitud de sus facultades constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que hayan sido dictados y la evolución de los acontecimientos.

En desarrollo del inciso final del artículo 212 de la Constitución vigente, el Congreso podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el estado de guerra exterior, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara.

Mediante el artículo 19 del proyecto de ley gubernamental que se analiza, de conformidad con el artículo 59 de la Carta, se autoriza al Gobierno Nacional en caso de guerra exterior para decretar expropiaciones sin indemnización previa, cuando sea necesario para atender a los requerimientos de la guerra. Los bienes inmuebles solo podrán ser temporalmente ocupados. El decreto legislativo que así lo disponga señalará el procedimiento contencioso-administrativo para fijar las indemnizaciones posteriores que aseguren la responsabilidad del Estado. Esta norma se aviene a la función social reconocida al derecho de

propiedad, siendo conforme, como ya se expresó, con lo dispuesto por el artículo 59 de la Constitución Política, que se heredó del orden constitucional anterior.

El artículo 13 del proyecto en comento, el del Gobierno Nacional, autoriza al Gobierno para señalar los delitos cometidos por civiles que podrán estar sometidos a la justicia penal militar, en caso de guerra exterior, por cuanto en tiempos de normalidad le está vedado a los tribunales militares el juzgamiento de civiles, como lo está en todos los casos de conmoción interior.

En el estado de guerra exterior, será posible tal facultad, para la justicia penal militar, cuando en razón de la naturaleza y la gravedad del conflicto armado, no esté la justicia ordinaria en capacidad de conocer de ellos. Los principios rectores de la justicia se encuentran en nuestro sentir preservados y se impone la revisión respectiva por la Corte Suprema de Justicia. Con lo cual, resulta conforme a la Constitución Política, este expediente extremo, a fin de no permitir en el territorio patrio la impunidad por razones de guerra.

Se resalta que la prohibición expresa de "en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar", debe entenderse como "en ningún caso de conmoción interior". Ella, la prohibición, está consagrada en el artículo 213 de la Carta que regula el estado de conmoción interior, y no en el artículo 214 que señala las reglas a que se someterán los dos estados de excepción a que alude: el de guerra exterior, artículo 212 de la Constitución Política, y el de conmoción interior, artículo 213 de la Carta. ¿Cuál razón tuvo el Constituyente, en su sabiduría, para ubicar la prohibición en el artículo 213 y no en el 214?

Debe reconocer el ponente que no conoce tratado alguno, ratificado por el Congreso colombiano, que prohíba en tiempos de guerra exterior el juzgamiento de civiles por la justicia penal militar.

Por todo lo anterior, considera el ponente que esta disposición es constitucional en tratándose de su aplicación bajo el imperio del estado excepcional de guerra exterior.

El artículo 14 del proyecto contempla tres hipótesis sobre las cuales vale la pena detenerse en cuanto se refieren al fundamentalísimo "derecho de prensa" que hoy, además de la información escrita, comprende las comunicaciones vía radio, televisión y cable. Según aquellas hipótesis, el Gobierno, durante la guerra exterior, podrá **prohibir a los medios la divulgación de informaciones que puedan entorpecer el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, ordenar que solamente se divulgue la información sobre los acontecimientos publicada en boletines oficiales, suspender emisiones de radio y televisión, y proyecciones cinematográficas**; todo lo cual justificado en el fin expresado en fórmulas que pueden ser objeto de interpretaciones diversas, tales como que dichas facultades se ejercerán para evitar que se entorpezca "el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra", o que se coloque "en peligro la vida de personas o claramente mejorar la posición del enemigo", o que "puedan afectar en forma grave e inminente el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, o hagan su apología o sean propaganda en beneficio del enemigo". Lo anotado, en nuestra opinión conferiría a los gobiernos unas facultades sobre la libertad de prensa que desbordan, al tener implícitas conductas de censura de prensa, el mandato constitucional. Preceptúa el artículo 20 de la Constitución Nacional que "no habrá censura" de manera rotunda y terminante, lo cual, estimamos, debe interpretarse en el sentido de que si en tiempos de guerra podría limitarse ese derecho, sin perjuicio de que por su ejercicio irresponsable, o contrario a la ley, no solo durante esos periodos

críticos sino en tiempos ordinarios, deba responder, por ejemplo por las conductas delictuales de traición a la Patria, o la apología del delito. Por eso se retiran del proyecto los primeros tres incisos de su artículo 14 y se conservan los tres incisos finales que comprenden la posibilidad de agravar las sanciones a las conductas por las cuales, en desarrollo de la libertad comentada, puedan los individuos resultar responsables. Igualmente se conserva la posibilidad del uso de canales y frecuencias cuando el Gobierno lo considere necesario, con lo cual se consulta la función social de la propiedad sobre los mismos. Y se mantiene también el sistema de la suspensión provisional a cargo de la Corte Constitucional para todos los decretos legislativos que expida el Gobierno. Por las mismas razones se suprimen las facultades otorgadas al Ejecutivo en el literal c) del artículo 23 del proyecto. Siempre es mejor una mala prensa que una prensa censurada.

Sin duda, afirmaciones como las que realizamos en torno a la libertad de prensa, frente a la propuesta de una eventual censura a los medios de comunicación, pueden generar polémicas y criterios opuestos de interpretación. Por ello, lo más democrático es que el Congreso de la República, en un debate abierto y transparente, después de escuchar las más diversas opiniones, asuma una actitud realista y tome las decisiones que la Asamblea Nacional Constituyente le delegó sobre los estados de excepción. Considera el ponente de importancia, manifestar en este escrito, opiniones emitidas por inteligencias colombianas sobre las propuestas del proyecto de ley en torno de la censura a los medios de comunicación, frente a las disposiciones del artículo 20 de la nueva Carta. Consideran defensores de la iniciativa gubernamental sobre el particular, que no se da la inconstitucionalidad, aceptada por el ponente, por las siguientes razones:

A diferencia de los derechos humanos y las libertades fundamentales que tienen un carácter intangible como son la vida y la integridad, existen otros como el derecho de reunión y la libertad de expresión que no son absolutos. Pueden ser regulados por las leyes aun en épocas de normalidad para proteger otros valores constitucionales y, con mayor razón, pueden ser sometidos a limitaciones en situaciones excepcionales, cuando la gravedad de los hechos así lo exijan.

El artículo 20 de la Constitución consagra la libertad de expresión, de información y de los medios de comunicación. Pero esta norma que establece un principio general aplicable integralmente en épocas de normalidad, no puede ser interpretada con el mismo criterio en tiempos de crisis, ya que precisamente el objeto de una ley estatutaria sobre estados de excepción, y no de cualquier ley, es regular las excepciones a las reglas y principios generales que consagra la Constitución.

Por otra parte, estiman, no debe confundirse la suspensión de los derechos y las libertades con su limitación. Lo primero significa afectar el contenido esencial de los derechos, mientras que lo segundo no afecta su esencia. Es claro que el proyecto de ley no suspende la libertad de expresión y de información de los medios masivos de comunicación por cuanto no establece una censura general sobre estas libertades.

En efecto, afirman quienes defienden la iniciativa gubernamental, el proyecto de ley solamente persigue prohibir a la radio y a la televisión la divulgación de informaciones que puedan afectar en forma grave e inminente la vida de las personas o incidir de manera directa en la perturbación del orden público. Esto significa que el Gobierno no tendría, en ningún caso, facultad para prohibir la divulgación de opiniones, ni de cualquier clase de información, ni siquiera sobre el orden público en general. Unicamente

estaría facultado para prohibir la divulgación de informaciones en los siguientes casos:

- a) Para proteger la vida de las personas;
- b) Para evitar que se agrave la perturbación del orden público por el impacto directo de la información.

La prohibición solamente podrá establecerse cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que exista un peligro;
 - b) Que éste sea grave;
 - c) Que sea inminente;
 - d) Que no existan otros medios razonables, viables y eficaces diferentes a la prohibición para proteger los dos valores mencionados.
- Estos requisitos tienen por objeto aceptar limitaciones moderadas y racionales a la libertad de información transmitida por la radio y la televisión. Su origen es la famosa opinión del conocido jurista Oliver W. Holmes quien, siendo Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, sentó la doctrina del "peligro presente y claro" que busca señalar un camino intermedio entre el extremo de permitir restricciones a cualquier expresión que pueda producir consecuencias indeseables.

En 1910, en el caso *Schenck Vs. United States*, la mencionada doctrina fue aplicada por primera vez. Posteriormente, fue aplicada en los casos *Frohwerk Vs. United States* (1919) y *Debs Vs. United States* (1919). La importancia de la aplicación correcta de esta doctrina para evitar que los fantasmas de la descentralización conduzcan a medidas arbitrarias quedó patente en el caso *Abrams Vs. United States* (1919), cuando unas personas fueron condenadas con base en la ley sobre espionaje por haber publicado información que tendía a incitar, provocar o estimular la resistencia a los Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial. La mayoría de la Corte ratificó las condenas, cambiando su jurisprudencia transitoriamente por la presión de las circunstancias, pero el Magistrado Holmes salvó el voto por considerar que se había dejado de aplicar la doctrina aceptada sobre el peligro claro y presente. Posteriormente esta doctrina, con diferentes nombres y diferentes requisitos, se ha extendido a otros países democráticos. Adicionalmente, aseguran, el proyecto de ley estatutaria protege la libertad de expresión y de información al igual que los demás derechos, al consagrar los principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad y proporcionalidad, por medio de los cuales se exige al Gobierno que las medidas adoptadas en los decretos legislativos estén dirigidas exclusivamente a conjurar las causas de perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, sean necesarias, estén motivadas, y lo más importante, que guarden una relación de proporcionalidad con la gravedad de las circunstancias no solamente en la adopción de las medidas sino en su aplicación por parte de cualquier autoridad.

El principio de necesidad y el principio de proporcionalidad son considerados como los pilares de la racionalización de los poderes excepcionales. Por ejemplo, en el caso de Irlanda del Norte, la Comisión Europea señaló que la justificación de las limitaciones "no resulta automáticamente de un alto nivel de violencia. Debe exigir un vínculo entre las características de la violencia por un lado y las medidas escogidas por el otro".

La Comisión Interamericana también resaltó la importancia de estos principios en el informe Miskito al considerar que la limitación al derecho de residencia y movilización en ese caso "solo es justificable en ausencia de otra alternativa para resolver una grave emergencia".

También es importante resaltar que los convenios internacionales sobre derechos humanos admiten mayores restricciones a los derechos que las consagradas en la nueva

Constitución y en el proyecto de ley estatutaria gubernamental para los estados de excepción.

Por otra parte, el artículo 20 de la Constitución de 1991, sostienen, establece la responsabilidad de los medios de comunicación, y en épocas de perturbación del orden público las limitaciones se justifican para asegurar la efectividad de este principio constitucional.

En concordancia con el principio de responsabilidad social es importante señalar que los medios de comunicación, al igual que todos los colombianos, no solamente tienen derecho sino también deberes correlativos como lo es el de propender al logro y mantenimiento de la paz, deber que se destaca en situaciones de alteración del orden público, en las cuales las limitaciones a los derechos son necesarias para el cumplimiento efectivo de los deberes constitucionales.

Estas limitaciones deberán ser adoptadas mediante decreto legislativo sometido al control automático de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlas dentro de las 48 horas siguientes sin perjuicio de la decisión definitiva que se adoptará dentro de los plazos señalados en la Constitución. Así debe ser, sostienen, porque estas medidas no tienen un carácter particular, pues la divulgación de información tiene un impacto general que afecta a toda la comunidad y su restricción mediante decretos legislativos garantiza que sea el máximo órgano jurisdiccional el encargado de revisar su constitucionalidad.

Por último, se debe señalar que así como estas limitaciones son necesarias en épocas de grave perturbación del orden público, con mayor razón, son indispensables en caso de guerra.

Hasta aquí argumentos al ponente, en defensa de la censura. Nos parecen ellos de la mayor responsabilidad y por ello nos hemos permitido traerlos a la ponencia para que el debate se enriquezca en función del acierto y de la legalidad.

El ponente insiste en su tesis de inconstitucionalidad de la medida propuesta por el Ejecutivo. El mandato constitucional es categórico, sin limitantes. La afirmación de que se pueden limitar las garantías pero no suspenderlas, no nos parece jurídica. Toda limitación gradualiza la eficacia de la garantía con lo cual se suspenden, así sea parcialmente, sus efectos.

Cuando el mandato constitucional defiere a la ley la reglamentación o desarrollo de un mandato constitucional, allí caben las limitaciones, los condicionamientos, las pautas o requisitos. Pero cuando ello no se da, no puede el intérprete, jurídicamente hablando, así políticamente ello pudiere ser lo deseable, darle alcances excepcionales a la norma, que el ordenamiento normativo del país no ha contemplado ni ha autorizado. No habrá censura, es el mandato nítido, diáfano del Constituyente, y no podemos por la vía de la interpretación establecerle a ese derecho fundamental alcances o restricciones que la misma constitución no autoriza. Por el contrario, el numeral dos del artículo 214 de la Constitución, perentoriamente ordena: "No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales...".

El artículo 15 del proyecto permite delimitar zonas de confinamiento y dictar las condiciones de permanencia en las mismas, a fin de procurar el manejo de la población que se haga necesario, fundamentalmente para su propia seguridad o socorro, en determinados sitios, por parte del Gobierno.

Los artículos 16 a 19 del proyecto se refieren a la facultad del Gobierno para modificar las normas ordinarias que regulan el servicio militar obligatorio, como una posibilidad para establecer normas propias al interior de los ejércitos y la vinculación de la sociedad a los mismos en desarrollo del mandato funda-

mental contenido en el artículo 216 de la Constitución Nacional.

La rendición periódica de informes al Congreso (inciso 3º, artículo 212 de la Constitución Nacional). La facultad del Congreso para reformar o derogar los decretos legislativos que dicte el Gobierno con una mayoría calificada de los dos tercios, que se justifica por una lógica de unidad de mando que debe primar en la conducción de la guerra y que en una República Democrática, se encuentra garantizada con una mayoría como la que se señala (artículo 212, ordinal 4). La posibilidad de objeción presidencial (artículos 165, 166, 167 de la Constitución Nacional), complementan toda la reglamentación de estado de guerra exterior. Damos, se repite, nuestra aprobación a lo consagrado en los Capítulos I y a los tres primeros incisos del artículo 14 del Capítulo II del proyecto gubernamental.

Sobre el estado de excepción de guerra exterior, la propuesta del Senador Hernán Motta, resulta bastante coincidente con la gubernamental. Veamos las coincidencias:

La definición de ese estado: la declaración de éste cuando sea necesario repeler la agresión externa, sin la autorización previa del Senado; las facultades de que goza el Presidente de la República; la posibilidad de decretar expropiaciones sin indemnización previa cuando sea necesario para atender los requerimientos de la guerra y la obligación de señalamiento del procedimiento contencioso administrativo que fije el monto de la indemnización ocasionada por motivo de la expropiación y se asegure la responsabilidad del Estado; la posibilidad de que el Gobierno pueda indicar aquellos delitos cometidos por civiles, que quedan sometidos durante su vigencia a la justicia penal militar, así como el procedimiento y los lugares del territorio donde ésta sea indispensable para la cumplida administración de justicia, cuando por la naturaleza y gravedad del conflicto armado la justicia ordinaria no está en capacidad de conocer de ellos con plena independencia; la revisión de los fallos que en desarrollo de tal competencia decreta la justicia penal militar, la cual será ejercida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el procedimiento señalado en el decreto legislativo correspondiente; la prohibición expresa de la censura a los medios de comunicación; la posibilidad gubernamental de decretar durante la vigencia de este estado excepcional la movilización nacional en forma total y parcial. Todo ello pone en evidencia prácticamente una uniformidad de criterios en estos dos proyectos. Se distinguen en lo atinente al servicio militar: mientras el proyecto del Gobierno contempla la potestad de éste de modificar en este estado de excepción las normas ordinarias que regula el servicio militar obligatorio, el proyecto del Senador Motta, radica esa competencia e nel Congreso a iniciativa del Ejecutivo, lo cual en nuestro sentir, no se compadece con la urgencia en la adopción de medidas de esta naturaleza. Es probable que cuando se apruebe la ley, con los trámites consagrados en el artículo 160 de la Carta, ya haya finalizado la guerra, o quizás ya no haya Estado.

En estos términos, agotadas las explicaciones del estado de excepción de guerra exterior, pasamos al estudio del segundo de los estados de excepción, el de conmoción interior, contemplado en el artículo 213 de la Carta.

II

ESTADO DE EXCEPCION DE CONMOCION INTERIOR

Antes de adentrarnos en las normas reguladoras de este estado excepcional, quiero someter a la consideración de los honorables Senadores, algunas reflexiones sobre la realidad del país, que ameritan la utilización de medidas eficaces, que rescaten la seguridad y convivencia ciudadana.

Sin duda alguna, una difícil tarea aborda el legislador ordinario colombiano al expedir la ley que reglamente los estados de excepción y que, al mismo tiempo, no solamente respete y facilite la ejecución de las limitaciones expuestas por el estatuto fundamental, sino que se erija como límite en el ejercicio del poder contra la libertad, que también esta ley debe expresar, como lo entiende el ponente. Limitaciones adicionales que aseguren un desarrollo al máximo de la libertad en el marco de las aspiraciones propias de un estado social de derecho, según lo dispone el nuevo orden superior.

La nueva ley no debe ser una simple expresión de contenidos jurídicos reglamentarios, altamente reglados por el Constituyente. Se trata más bien de una de esas leyes en las cuales el legislador, en su sabiduría, debe afinar la sensibilidad, sobre las realidades concretas que debe someter a su imperio. Este tipo de leyes tiene un presente histórico; se expiden para atender realidades concretas y a la vista; poco espacio permiten para visiones proclamatorias del derecho; su diseño expulsa anhelos reglamentarios hacia el futuro de manera indefinida; se trata de leyes que hay que cambiar regularmente según las exigencias fácticas de que se ocupa. Este tipo de leyes regulan abruptas realidades que en el plano de los ideales no merecen más que el desprecio de la civilización. Sin embargo, la convivencia ciudadana obliga al legislador a ir allá, por los caminos de la ley, como un esfuerzo adicional, en términos de contenido, para mejorar la sociedad humana.

Pero cuáles son esas realidades que aparecen en la sociedad colombiana, que, entre otras cosas, no han permitido la expedición de una ley de este género en la historia del Congreso de Colombia? Pues bien, que sirva esta precisión autocrítica del Congreso para poner de presente la multiplicidad de expresiones que en materia de orden público bien tienen tipificadas los ahora denominados "violentólogos", que de manera insistente se ocupan de explicar los orígenes, razones y objetivos, justificatorios y perseguidos, por esa expresión multiforme de fuerzas desestabilizadoras de la sociedad que exigen el uso de facultades excepcionales, que superen el ritmo corriente de la acción del poder ordinario de policía. Nuevas fuerzas de la sociedad, inspiradas en un anhelo positivo de mejoramiento, han reeditado la noble aspiración de una República lo suficientemente perfecta para la inexistencia de estados de excepción. La verdad es que esas realidades de violencia perturbadoras del orden público, de la estabilidad institucional y del ritmo de la libertad misma en la sociedad, han sido de tal intensidad que sólo mediante los poderes superiores de policía autorizados por los estados de excepción, han permitido el mantenimiento del Estado y de la sociedad colombiana. No ha sido una clase dirigente enemiga de la libertad, que parapetada o atrincherada en las facultades del antiguo estado de sitio, hoy denominado de conmoción interior, se haya convertido en martillo contra el desarrollo ciudadano, contra los espacios de la libertad, satisfecha con las expresiones de violencia en la sociedad colombiana.

No quiere decir lo anterior que no responda la clase política del país, y toda la sociedad, de algún modo, o de muchos modos, por la etiología de la violencia en Colombia. Pero una cosa conlleva la otra, sin perjuicio de que las soluciones en unos y otros frentes deben ser de distintas categorías. Entrar en el arduo debate ideológico y de las ciencias sociales actuales sobre si condiciones materiales de existencia del hombre se traducen necesaria y convenientemente, en expresiones de violencia, o si por el contrario ésta es una manifestación de subcultura tanática (sic), cuyo apetito de venganza no es más que la expresión de la impotencia del hombre para entender su propia cosmogonía, sería adentrarnos por caminos todavía no lo suficientemente desbro-

zados por el conocimiento. Por esto último, repito, es un problema más de afinamiento de la sensibilidad del legislador que propiamente de dogmática de la sociedad. Lo que se ha dado en llamar en una suerte de empirismo bien intencionado, la solución de los problemas de la hora, en las democracias pluralistas y participativas europeas, que permiten la coexistencia de intereses encontrados y auspician la participación concertada de ellos, lo cual fue consagrado por el Constituyente colombiano de 1991, al organizar según el artículo primero de la Carta un estado social de derecho "participativo y pluralista".

Pero, repetimos, ¿cuáles son esas condiciones materiales de existencia atentatorias de manera regular contra la paz pública (artículo 22 de la C. D.) y contra la estabilidad de las instituciones que el nuevo Constituyente abordó al expedir los artículos 212 a 215 de la Carta? Pues bien, honorables Senadores, siento algún rubor al expresar una realidad tan evidente para todos. Pero sólo por razones de método en esta ponencia, y de algún modo, porque se trata de un documento que deberá servir de referencia tanto en el debate como en futuras interpretaciones, debo detenerme, así sea sucintamente, en ellos. Una triple naturaleza acusa las causas actuales de la violencia en Colombia, la una, expresión del crimen organizado. Las organizaciones de narcotraficantes que desde hace una década vienen adelantando acciones de violencia contra jueces, magistrados, agentes del orden, congresistas, directores de periódicos, jefes políticos, ex ministros, ministros, candidatos presidenciales, de manera regular y persistente, apoyados en la capacidad de la intimidación y en la fuerza del dinero, ambos instrumentos eficaces a favor de sus intereses, en contra de la sociedad y del Estado.

De otra parte, aparece una violencia política cuyos orígenes se encuentran en el pensamiento marxista. Desde la década de los años sesenta, apenas superada la violencia política liberal-conservadora y la violencia contra la libertad ejercida por la bota militar, aparece auspiciada por tres frentes internacionales que en su orden de importancia adelantaban toda suerte de recursos financieros y logísticos en apoyo de sus aspiraciones, en tres líneas bien definidas, la línea Pekín, la de Moscú, y una tercera, la cubana, dependiente de esta última, no menos efectiva, las cuales recogieron a buena parte de la inteligencia juvenil universitaria y de núcleos intelectuales de la sociedad latinoamericana y del tercer mundo en general, con el propósito de construir un universo nuevo y superior. Ese aliento esperanzado acuñó en el mundo entero personajes míticos de la política que lograban arrastrar con el influjo de sus postulaciones políticas a muchas de las mejores inteligencias de la época. No sólo por fuera de los partidos sino al interior de los mismos. Recordamos en el Partido Conservador importantes figuras, los lauro-marxistas (Laureano y Marx), y en el Partido Liberal a los viejos maestros Gerardo Molina y Diego Montaña Cuéllar, el mismo Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) con alas extremistas de nítida orientación marxista. Figuras mesiánicas con un sentido transparente y elevado de la política, mártires de la libertad y de los intereses de las grandes masas populares, como Ernesto "Ché" Guevara, Camilo Torres, Nelson Mandela, Régis Debray, Fidel Castro, aparecían como verdaderos paradigmas del político de los nuevos tiempos. La lucha armada aparecía como el camino más rápido y eficaz para combatir la injusticia. La política y las armas, fenómeno poco extraño en la historia, una vez más se planteaba como alternativa frente al pacifismo.

Por complejas variables sociales de nuestro tiempo, empieza a derrumbarse la doctrina; los hechos la niegan; los pueblos la abandonan; la historia la expulsa; la ciencia también la niega.

Desde 1985, las profundas transformaciones políticas en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, desmontan el imperio marxista de la tierra, surgiendo la Perestroika como un grito de negación en el país más poderoso de la órbita marxista. En la Unión, en donde existía la más calificada clase política de formación marxista y en donde los medios humanos y materiales de esta doctrina habían alcanzado mayor perfeccionamiento, allí, un grito de libertad del hombre soviético, destruye la ilusión del filósofo decimonónico y abre paso a una sociedad liberal con economía de mercado, según la manifestación del señor Yeltzin de los últimos días. Nada queda del materialismo histórico, ni de su determinismo, ni de su lucha de clases, ni del desaparecimiento del derecho, del Estado y de la familia y de la propiedad privada; y menos aún de las críticas que con apariencia sistemática se hacían a las Repúblicas demo-liberales. Ahora el modelo a seguir es el que éstas presentan.

Esta transformación, sintéticamente señalada aquí, coge por sorpresa a grupos de militantes políticos de la guerrilla, que tal vez por encontrarse en sus menesteres inhóspitos no se percataron oportunamente de la pérdida de credibilidad de la doctrina que los impulsaba en su difícil, hoy imposible camino político. Grupos inicialmente sostenidos por una lógica conservadora, de inercia política, se mantienen adheridos a la ideología que los nutría; treinta años de actividad, convierten como lo decía en días pasados Bernardo Zúluaga, "en una forma de vida" a la actividad guerrillera. Con ideales derrotados por la historia, acostumbrados a una vieja forma de vida, padecen, de manera súbita, el vértigo de la frustración política, como si todo el esfuerzo de los largos años de lucha no tuviera sentido. Aquí, históricamente, se produce la más negra de las mutaciones. Pues bien, de idealistas del género humano se pertrechan muchos de éstos, otrora líderes políticos, en su dinámica, vacua de ideas y principios, en alianzas desesperadas ante la carencia de apoyo exterior y ante la insuficiencia en la concientización política anotada, con grupos delincuenciales cuyos centros fundamentales se encuentran precisamente en las zonas rurales más apartadas, trincheras igualmente naturales de la guerrilla. Coexistencia geográfica que auspicia el salto al vacío político, para convertir a aquellos políticos en bandoleros-guerrilleros, que finaliza en la anulación de cualquier ideal para darle el paso a la delincuencia común organizada militarmente, para derivar dividendos egoístas que en nada se confunden con las reivindicaciones del pueblo.

Surgen el secuestro, la extorsión, el chantaje, las voladuras de oleoductos, de torres de conducción eléctrica, y demás atentados contra el patrimonio público, con fines económicos, pues de ellos derivan su subsistencia, en ellos encuentran justificación sus actividades económicas.

A más de estos fenómenos existe, como secuela de ellos, y de la propia dinámica social, una delincuencia común que participa de modalidades criminales similares, utilizando expedientes repudiados por el pueblo, como el chantaje, la vacuna, la extorsión, el secuestro, y demás conductas tipificadas en nuestro ordenamiento penal.

Ciertamente, la necesidad de atender a los requerimientos de la sociedad y de los más altos intereses públicos, de cara a la problemática de la violencia en Colombia debe resultar el hilo conductor del Congreso de la República en la expedición de la ley estatutaria de los estados de excepción.

El proyecto del Gobierno.

La estructura del proyecto gubernamental, en lo relativo al estado de conmoción interior, es idónea. Su definición, poderes generales, las facultades de la Policía Nacional en concordancia con el artículo 189 del numeral 3

de la Carta, son disposiciones claras, sujetadas al marco del artículo 213 del estatuto fundamental.

El artículo 23 del proyecto del Gobierno, sujeta su ordinal a) a lo prescrito por el artículo 37 de la Constitución; el b) se ajusta a los artículos 18 y 59 de la Carta; el c) como ya lo afirmamos al tratar el estado de guerra exterior, viola, en los dos primeros incisos, el artículo 20 de la Constitución; el d) se ajusta a las facultades legales del Ejecutivo; el e) faculta al Ejecutivo para disponer sin orden judicial previa, la interceptación o registro de comunicaciones con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos. Esta acción debe ser comunicada dentro de las 24 horas siguientes, mediante escrito motivado al juez competente para que decida si convalida las medidas de policía, quede no ser convalidadas, se le informará al interesado sobre las comunicaciones interceptadas.

Considera la ponencia como inconstitucional esta norma. El artículo 15 de la Carta, que garantiza el derecho a la intimidad se viola, al disponer la interceptación o registro de las comunicaciones, **sin que medie orden judicial previa**. El ponente solicita la supresión del ordinal e) del precitado artículo 23.

Hay quienes defienden la bondad de esa iniciativa, en nuestro sentir inconstitucional. Afirman que se trata de una facultad que solamente limita una garantía específica de uno de los aspectos del derecho a la intimidad. Podrá ser utilizada sólo con el fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos y la medida requiere orden específica motivada.

Además, afirman, se establece la revisión judicial posterior pues el proyecto ordena que la medida sea comunicada al juez competente mediante escrito motivado dentro de las 24 horas siguientes, para que pueda evaluarla y decidir si la convalida. De esta manera, aseguran, se limita el poder de la policía a un término específico y se evita que se pueda vulnerar indefinidamente el derecho. También, afirman, se garantiza la inadmisibilidad de pruebas obtenidas ilegítimamente, ya que no podrían ser tenidas en cuenta dentro del proceso. Adicionalmente, el proyecto exige que si las medidas no son convalidadas, se debe informar al afectado. Esta notificación en caso de ilegalidad por violación de la intimidad permitiría al individuo determinar su comportamiento de acuerdo con esa circunstancia.

En relación con el ordinal f) del artículo 23, propone el ponente su supresión. Estimamos que al disponer inspecciones o registros domiciliarios, en diferentes zonas del territorio nacional, mediante orden formal y escrita, **que no judicial**, con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos, se viola el artículo 28 de la Constitución Nacional.

En nuestro sentir se requiere de orden judicial previa.

Quienes defienden la medida afirman que ella tan sólo constituye una limitación a una garantía específica de uno de los aspectos de la intimidad. Es una facultad reglada pues sólo puede ser utilizada para buscar pruebas judiciales y prevenir la comisión de delitos.

Como controles adicionales se exige que preceda orden formal y escrita y el reconocimiento deberá efectuarse ante testigos, preferiblemente el morador o miembros de la familia mayores de edad, o un agente del Ministerio Público, pero si esto no es posible, es obligatoria la presencia de los vecinos. Se deberá levantar acta firmada por la autoridad que realice la acción, y por el morador o los familiares y los vecinos.

Así mismo, se establece la revisión judicial posterior al consagrarse que la medida deberá ser comunicada al juez dentro del plazo que señale el decreto legislativo, mediante escrito motivado con copia del acta, para que decida si lo convalida o no.

El ordinal g) autoriza la detención de personas de quienes se tengan indicios graves sobre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos relacionados con las causas de la perturbación del orden público. Según el proyecto, el detenido deberá ser puesto a disposición de un juez dentro de las 36 horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término de setenta y dos horas.

Se trata de afrontar amenazas objetivas, graves e inminentes que se ciernan contra el orden público.

Para armonizar esta norma con el artículo 28 de la Constitución, sugiero que en lugar de utilizar solamente la palabra "detención" se establezca "detención preventiva".

En todo caso, el detenido deberá ser puesto a disposición del juez competente dentro de las 36 horas siguientes. Así se limita el poder de la policía a un término específico y se evita que se pueda vulnerar indefinidamente el derecho. Como garantía adicional el proyecto exige que el decreto legislativo establezca un sistema para determinar las razones de la detención, la fecha y el lugar en que la persona fue detenida. De esta manera se deslegitiman los abusos de algunas autoridades de policía, que bajo el amparo de estatutos excepcionales puedan sentirse facultados para cometer atropellos contra la libertad de las personas.

En lo que respecta al término que se concede al juez para convalidar la medida, el proyecto establece un plazo de 72 horas que considero vulnera la garantía constitucional del Hábeas Corpus. Por lo tanto en este punto sugiero la siguiente modificación: disminuir el término a 36 horas para que sea concordante con el plazo consagrado en la Constitución para el Hábeas Corpus, pues de lo contrario dicha garantía perdería su fuerza, y sería inocua.

Es importante subrayar que la Corte Interamericana ha pronunciado dos opiniones consultivas relevantes para analizar qué sucede con la libertad personal y el Hábeas Corpus durante los estados de excepción. Dijo la Corte en una de ellas al aceptar que es legítimo limitar la libertad personal durante un estado de excepción: "La Corte debe destacar, igualmente, que si la suspensión de garantías no puede adoptarse legítimamente sin respetar las condiciones señaladas en el párrafo anterior, tampoco pueden apartarse de estos principios generales las medidas concretas que afectan los derechos o libertades suspendidas, como ocurriría si tales medidas violaran la legalidad excepcional de la emergencia, si se prolongara más allá de sus límites temporales, si fueran manifestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas, o si hubiere incurrido en desviación o abusos de poder".

"Si esto es así, es desde todo punto de vista procedente dentro de un estado de derecho, el ejercicio del control de legalidad de tales medidas por parte de un órgano judicial autónomo e independiente que verifique, por ejemplo, si una detención, basada en la suspensión de la libertad personal, se adecua a los términos en que el estado de excepción lo autoriza..." (octubre 8 de 1987. El Hábeas Corpus bajo la suspensión de garantías).

Debo eso sí, expresar en todo caso, que de manera general la Constitución Política garantiza la libertad física en el actual artículo 28 de la Carta, exigiendo orden judicial previa para la detención de las personas sindicadas de la comisión de delitos (inciso 1º, artículo 28 de la Carta). En el inciso 2º del mismo artículo, sin traer la hipótesis extrema de su homólogo de la Constitución de 1886 (artículo 28), contempla la posibilidad de una detención preventiva estableciendo como limitación, a diferencia del anterior precepto (diez días), que la autoridad que realice la detención preventiva (captura o retención) tiene un término de 36 horas para poner al detenido a disposición del juez competente, contando desde el momento de privación de la libertad.

Es lógica esta segunda circunstancia prevista por el Constituyente, por cuanto consulta elementos de la realidad en la persecución del delito. Resulta que las autoridades de policía en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, ordinariamente encuentran delincuentes, los sorprenden en flagrancia, los localizan y no pueden dejar de retenerlos materialmente e irá al juez para que dé la orden pertinente de retención. Tampoco pueden ante indicios ciertos y graves, cruzarse de brazos frente a individuos que deben ser evaluados en su conducta, con base en esas mismas pruebas iniciales, por el juez. Es el juez el evaluador de la conducta con base en los indicios que ameritaron la detención preventiva. Creemos que un término de 36 horas como máximo, es razonable para colocarlo a disposición del juez competente. Cosa distinta sería prohibir a la misma autoridad de policía la facultad de sindicación de sospechosos. El mismo juez también dispone de un término para resolverle la situación a quien ya está detenido preventivamente.

El ordinal h) del mencionado artículo 23, se ajusta al artículo 56 de la Carta, al prohibir las huelgas que contribuyan en forma grave e inminente a la perturbación del orden público o que impidan restablecerlo.

El ordinal i) del mismo artículo 23, es concurrente con el inciso b) de ese artículo. La facultad de imponer servicios personales hace relación a los deberes de ciertas personas relacionados con su profesión, deberes que obviamente se intensifican en situaciones excepcionales. Es el caso, por ejemplo, de los médicos, a quienes se les podría imponer obligación de atender gente en determinadas circunstancias.

En lo que respecta a la incautación de bienes, dicha facultad se encuentra estrechamente relacionada con la que permite ordenar la intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones, locales o actividades de cualquier naturaleza, siempre que puedan motivar la alteración del orden público o contribuir a ella, y suspender temporalmente sus actividades, dando cuenta de ellos a los Ministerios interesados.

Estas facultades simplemente destacan la función social que deben cumplir los bienes y los servicios, más aún en situaciones de grave alteración del orden público, en las cuales es indispensable hacer prevalecer, con sujeción a la ley, el interés general.

Los ordinales j, k, l, m, n, o, p, q, se ajustan a la constitucionalidad colombiana. El l) se ajusta al 100 de la Constitución Nacional, el m) al 304 de la Carta y el n) al artículo 213 inciso 2º del estatuto fundamental.

El artículo 24, consagra la obligatoriedad y oportunidad de informes al Congreso sobre las razones que determinaron la declaración del estado de conmoción interior. Si al cabo de 180 días, persistieren las razones o circunstancias de la declaración de conmoción interior, se podrá prorrogar por el Presidente ese estado de excepción, pero con el concepto favorable del Senado. El artículo 27, prohíbe que los civiles puedan ser investigados o juzgados por tribunales penales militares, bajo el estado de conmoción interior.

El 28, determina que el Congreso, mediante el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes, podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el estado de excepción de conmoción interior, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del proyecto de ley gubernamental que se estudia.

Mediante el artículo 29 se autoriza al Gobierno, para que, mediante decretos legislativos, pueda tipificar conductas penales, aumentar o reducir penas, modificar procedimientos y establecer normas sobre valoración probatoria. El Senador Bernardo Zuluaga, en su proyecto, tajantemente prohíbe esta potestad.

Estimamos que en ninguna de las limitaciones constitucionales se encuentra la limitación

de erigir conductas como delictivas y señalar el procedimiento para su respectivo juzgamiento. El artículo 252 de la Carta se refiere a los organismos y a sus funciones y a la división de las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Antes, por el contrario, de manera general, sin establecer limitaciones, la Constitución Política autoriza al Gobierno para que mediante decreto legislativo de estado de excepción, suspenda las normas expedidas por el Congreso. Es cierto que ordinariamente el Congreso señala las conductas criminales típicas, pero según el precepto constitucional puede el Gobierno suspender o variar los elementos tipificantes de una conducta, cuando lo requieran las exigencias del orden público y, obviamente, con vigencia hacia el futuro. Se trata pues, de decretos con fuerza de ley, expedidos con base en facultades excepcionales que nada tienen que ver con el expediente legislativo de las facultades extraordinarias, consagrado en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Nacional.

El Senador Bernardo Zuluaga, en su proyecto, otorga al Gobierno, en los estados de excepción de conmoción interior, además de los poderes constitucionales, la facultad de adoptar las siguientes medidas:

1. Limitar la circulación de personas o vehículos en horas y lugares determinados.
2. Incautar temporalmente bienes cuya utilización afecte la seguridad de la población y establecer la prestación de servicios personales de atención a la comunidad, respondiendo el Estado por los daños causados a los bienes incautados y por la contraprestación de los servicios prestados.
3. Someter a permiso previo la celebración de reuniones y manifestaciones públicas que de manera directa puedan contribuir en forma grave e inminente a la perturbación del orden público.
4. Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
5. Limitar a condiciones especiales el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.
6. Suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos para el porte de armas en determinadas zonas del país.

Como puede verse algunas medidas de las propuestas tan sólo desarrollan principios ordinarios del poder de policía. Las otras, en nuestra opinión, no resultan ser terapéutica adecuada, eficaz, para conjurar situaciones de anormalidad de calibre. Son simples medidas complementarias. El país necesita respuestas más enérgicas aseguradoras por su poder preventivo o represivo de la seguridad nacional y de la convivencia pacífica de sus asociados. La República vive una permanente conmoción interior en la hora actual. Las medidas que se adopten, dentro del marco legal, tendrán que ser plenamente eficaces para rescatar la perdida seguridad en Colombia, problema número uno del país. Unos estados de excepción bobos no puede ser el tratamiento curativo ante un diagnóstico de la gravedad del que padece el organismo social de la República.

Las gentes reclaman, sin dilaciones, el imperio de la ley, para todos, sin excepciones. Sin respeto a la ley, sin seguridad, sin moral administrativa cierta, sin conciencia ciudadana sobre la gravedad del problema, será precaria la existencia de la democracia nacional.

Necesitamos patriotismo, entender que el problema de la paz es de todos, que ella es asunto de todos los días, que se requiere acción vigorosa del Estado e inversión social profunda en las zonas de conflicto.

Pero también se requiere que la ley sea nacional, que ella sea acatada por todos, y que todos entendamos que los derechos humanos también imponen correlativos deberes sociales, que deben ser atendidos con premura.

Si bien el país debe comprometerse con la edificación de una cultura de la tolerancia, del respeto por las opiniones ajenas, con la

reivindicación de los humildes, con el desarrollo de todas las regiones, con hacer del mérito el certificado del éxito, con garantizar la transparencia en los procedimientos públicos y con interpretar la sed de futuro y la voluntad de cambio de los colombianos, todo ello tendremos que realizarlo dentro del marco de la ley, respetando el derecho a la paz que tenemos todos y siendo todos los artesanos de la paz y del mejor destino.

Si las facultades para el rescate de la normalidad resultaran insuficientes o precarias; si el marco constitucional vigente impide la válida adopción de medidas y el uso de herramientas vitalizantes de las instituciones y consolidadoras de la democracia, tendrá el Congreso que apelar al expediente de los actos legislativos, para romper camisas de fuerza, y, con sometimiento a la normatividad, y materializar los fines fundamentales del estado social de derecho que anhelamos y estamos buscando cotidianamente. La ley tiene que ser como la muerte, de todos, sin exclusiones. Garanticemos su imperio, y con mano fuerte apliquémosla para que la impunidad desaparezca de la faz de Colombia y se rescate la fe popular en las instituciones y en los rectores de su suerte.

Surge finalmente en esta ponencia, el tema de los controles, la determinación de los principios de aplicación y control constitucional. Se garantizan el acceso a la justicia, la indemnización de perjuicios siendo siempre el Estado responsable por los excesos en la utilización de las facultades en los estados de excepción, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que corresponda a los funcionarios públicos (artículo 214, ordinal 5º de la Constitución Política), la obligación de motivar las limitaciones a los derechos constitucionales, el control automático por la Corte Constitucional de los decretos legislativos (artículo 241, numeral 7º de la Constitución Política) dentro de los plazos previstos en el artículo 242 de la Carta y con sometimiento a los preceptos del Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991.

Queda expresamente establecido que la acción de tutela no procede contra los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, posición que comparte el ponente, pero sí es procedente contra las acciones y omisiones de las autoridades públicas que amenacen o violen el contenido esencial de los derechos, sin perjuicio, como lo establece el artículo 34 del proyecto gubernamental, de las limitaciones que la Constitución y las leyes autoricen.

III.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Aun cuando el estado de emergencia económica, social y ecológica no varió sustancialmente en la nueva Constitución, proponemos que se incluya ese estado con el fin de crear, como ya se dijo, una ley estatutaria integral sobre los estados de excepción.

Siguiendo la metodología del proyecto gubernamental, el estado de emergencia económica, social y ecológica se incluiría en un capítulo independiente, como también lo solicita el Senador Hernán Motta Motta, y a él le serían aplicables las disposiciones generales de este estatutario ordenamiento legal, así como los principios de aplicación y el control constitucional.

Con base en lo expuesto, me permito proponer:

Dése primer debate a los Proyectos de ley número 91 de 1992, "por la cual se regula la materia de los estados de excepción", número 100 de 1992, "por la cual se reglamentan los estados de excepción por guerra exterior y conmoción interior", y número 128 de 1992, "por la cual se regula la materia de los esta-

dos de excepción", con las modificaciones propuestas por el ponente en el pliego de modificaciones incorporado a la ponencia.

Vuestra Comisión,

David Turbay Turbay
Senador Ponente.

TEXTO PROPUESTO

por el ponente para primer debate a la consideración de la Comisión Primera del Senado.

Título del proyecto: "Por la cual se regula la materia de los estados de excepción".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1º **Ámbito de la ley.** La presente ley estatutaria regula los estados de excepción.

Artículo 2º **Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción. Estas facultades solamente serán utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes.

La ley también tiene por objeto regular los controles políticos, legales y judiciales al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno, así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

Artículo 3º **Prevalencia de los tratados internacionales.** De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2º del artículo 214 de la Constitución.

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Artículo 4º **Finalidad.** Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 5º **Necesidad.** Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 6º **Motivación de incompatibilidad.** Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción.

Artículo 7º **Proporcionalidad.** La limitación de los derechos durante los estados de excepción deberá ser proporcional a la gravedad de las circunstancias.

Artículo 8º **No discriminación.** Las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

CAPÍTULO II

Del estado de guerra exterior.

Artículo 9º **Definición.** Para alcanzar los fines señalados en el artículo 212 de la Constitución Política, el Presidente, con la firma

de todos los Ministros, una vez haya obtenido autorización del Senado para la declaratoria de guerra, podrá declarar el estado de guerra exterior.

El decreto que declare el estado de guerra exterior deberá expresar los motivos que justifican la declaración.

Artículo 10. **Caso de agresión. Informe al Congreso.** Cuando sea necesario repeler una agresión externa el Presidente podrá declarar en estado de guerra exterior, sin autorización previa del Senado.

Si el Congreso no se halla reunido, se reunirá por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del estado de guerra exterior y el Gobierno rendirá inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaratoria y las medidas que se hubieren adoptado para repeler la agresión.

Artículo 11. **Poderes generales.** En virtud de la declaración del estado de guerra exterior, el Presidente asumirá los poderes estrictamente necesarios para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Tales poderes incluyen las facultades señaladas en esta ley para el estado de guerra exterior y las propias del estado de conmoción interior.

Artículo 12. **Propiedad.** De conformidad con el artículo 59 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional podrá decretar expropiaciones sin indemnización previa, cuando sea necesario para atender los requerimientos de la guerra.

Los bienes inmuebles sólo podrán ser temporalmente ocupados para atender las necesidades de la guerra o para destinar a ella sus productos.

El decreto legislativo que consagra estas medidas señalará el procedimiento judicial mediante el cual la Jurisdicción Contencioso Administrativa fijará el monto de la indemnización ocasionada por motivo de la expropiación y establecerá la manera de asegurar la responsabilidad del Estado.

Artículo 13. **Cortes marciales.** Durante el estado de guerra exterior, el Gobierno podrá señalar aquellos delitos cometidos por civiles, que quedan sometidos durante su vigencia, a la Justicia Penal Militar, así como el procedimiento y los lugares del territorio donde esto sea indispensable para la cumplida administración de justicia. Esta facultad sólo podrá ejercerse cuando la justicia ordinaria, de hecho por la naturaleza y la gravedad del conflicto armado, no esté en capacidad de conocer de ellos con plena independencia.

A la Justicia Penal Militar, en estos casos, se le aplicará los principios rectores de la justicia, consagrados en la Constitución.

En estos casos, los fallos proferidos por la Justicia Penal Militar, serán revisables por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el procedimiento señalado en el decreto legislativo correspondiente.

Artículo 14. **Medios de comunicación.** El Gobierno podrá utilizar directamente las frecuencias o canales de radiodifusión explotados por particulares, cuando lo considere necesario. Esta disposición se adoptará mediante decreto legislativo sometido al control de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlo provisionalmente en un plazo máximo de 48 horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá, dentro de los plazos establecidos en la Constitución.

Artículo 15. **Limitaciones a la libertad de movimiento y residencia.** El Gobierno podrá delimitar zonas de confinamiento y dictar las condiciones de permanencia en las mismas. En este caso, se deberá llevar un registro público de las personas que se encuentren en estas zonas, en el que se deberá anotar la orden y la fecha de ingreso. El Ministerio de Go-

bierno deberá enviar semanalmente copia actualizada de este registro al Procurador General de la Nación.

El Gobierno deberá proveer los recursos necesarios para el cumplimiento de estas medidas y, particularmente, de las referidas a viajes, alojamiento y manutención de la persona afectada.

Artículo 16. Movilización nacional. Durante el estado de guerra exterior el Gobierno podrá decretar la movilización nacional en forma total o parcial, para adecuar a las necesidades de la guerra los recursos humanos, económicos, materiales y servicios requeridos para enfrentar la agresión.

Cuando la naturaleza y el alcance del conflicto así lo determinen, el Gobierno podrá decretar movilización militar, caso en el cual la Fuerza Pública, la Defensa Civil y los organismos de seguridad del Estado, serán apoyados con todos los medios disponibles de la Nación, a fin de garantizarles los recursos humanos, materiales y requeridos para enfrentar la agresión.

Artículo 17. Servicio militar. El Gobierno podrá modificar las normas ordinarias que regulan el servicio militar obligatorio.

Artículo 18. Informes al Congreso. Mientras subsista el estado de guerra exterior, el Gobierno deberá rendir, periódicamente, informes motivados al Congreso sobre las medidas legislativas adoptadas, su aplicación y la evolución de los acontecimientos.

Artículo 19. Reformas o derogatorias por el Congreso. El Congreso podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el estado de guerra exterior, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara.

Durante los debates, el Congreso podrá invitar al Presidente y éste podrá presentarse o enviar un mensaje para explicar la necesidad de las medidas adoptadas que se pretende derogar o reformar.

El Presidente podrá objetar por inconveniencia o por inconstitucionalidad, los proyectos de ley reformativos o derogatorios de los decretos legislativos, dentro de los plazos y con los efectos establecidos en la Constitución.

En ningún caso, las disposiciones derogadas por el Congreso podrán ser reproducidas posteriormente por el Gobierno, durante la vigencia del Estado para el cual fueron dictadas, salvo que el Congreso expresamente lo faculte para hacerlo.

CAPITULO III

Del estado de conmoción interior.

Artículo 20. Definición. Cuando se presente una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, de conformidad con el artículo 213 de la Constitución, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros podrá declarar el estado de conmoción interior.

El decreto declarativo determinará el ámbito territorial de la conmoción interior y su duración, que no podrá exceder de 90 días.

Artículo 21. Poderes generales. En virtud de la declaración de estado de conmoción interior, el Gobierno podrá suspender las leyes incompatibles con dicho estado y tendrá los poderes estrictamente necesarios para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Estos poderes incluyen las facultades constitucionales y las consagradas en esta ley estatutaria.

Artículo 22. Facultades de la Policía Nacional. En los casos en que se faculte a la Policía Nacional para adoptar las medidas a las cua-

les se refieren los literales del artículo siguiente, las órdenes deberán provenir de la máxima autoridad del cuerpo de Policía en el correspondiente lugar del territorio nacional. En todo caso la orden no podrá provenir de una autoridad de rango inferior al del comandante del distrito.

El Ministro de Gobierno podrá designar delegados en tales territorios, los cuales deberán enviar un informe motivado al Ministerio de Gobierno sobre las acciones realizadas y sus resultados.

En todo caso, las medidas adoptadas serán revisadas por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de conformidad con el procedimiento establecido en el decreto legislativo correspondiente.

Artículo 23. Facultades. Durante el estado de conmoción interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas:

a) Limitar o prohibir la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, cuando puedan obstruir la acción de la Fuerza Pública y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, mediante documento especial.

También podrá imponer el toque de queda en la respectiva entidad territorial.

Igualmente podrá exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual, disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad o fijar transitoriamente su residencia en localidad o territorio adecuado a sus condiciones personales, siempre que existan serios motivos para inferir que la persona afectada por tales medidas puede contribuir a la perturbación del orden público;

b) Incautar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios personales. En todo caso el Estado responderá por los daños causados a los bienes incautados;

c) En la divulgación de informaciones la prensa está sujeta a responsabilidad posterior conforme a un procedimiento expedito ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señalado en el decreto legislativo correspondiente;

El Gobierno podrá utilizar directamente las frecuencias o canales de radiodifusión explotados por particulares, cuando lo considere necesario. Esta disposición se adoptará mediante decreto legislativo sometido al control de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlo provisionalmente en un plazo máximo de 48 horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución;

d) Someter a permiso previo o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones, que puedan contribuir, en forma grave e inminente, a la perturbación del orden público, y disolver aquellas que lo perturben;

e) Disponer, con orden judicial previa, la interceptación o registro de comunicaciones con el fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos;

f) Autorizar la detención preventiva de personas de quienes se tengan indicios graves sobre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos relacionados con las causas de la perturbación del orden público.

El detenido preventivamente deberá ser puesto a disposición de un juez dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término de treinta y seis horas. En el decreto respectivo se establecerá un sistema que permita identificar el lugar en que se encuentra detenida preventivamente una persona, las razones de la detención y la fecha en que fue detenida.

De conformidad con el artículo 30 de la Constitución, se podrá invocar el hábeas corpus;

g) Prohibir las huelgas que contribuyan en forma grave e inminente a la perturbación del orden público o que impidan restablecerlo;

h) Ordenar la intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones, locales o actividades de cualquier naturaleza, siempre que puedan motivar la alteración del orden público o contribuir a ella, y suspender temporalmente sus actividades, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

Podrá, igualmente, autorizar a los alcaldes para ordenar el cierre provisional de salas de espectáculos, establecimientos de bebidas alcohólicas y locales de similares características;

i) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad;

j) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción;

k) Subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución.

Los extranjeros deberán realizar las comparencias que se ordenen, cumplir las normas que se dicten sobre renovación o control de permisos de residencia y observar las demás formalidades que se establezcan. Quienes contravengan las normas que se dicten, o contribuyan a perturbar el orden público, podrán ser expulsados de Colombia. Las medidas de expulsión deberán ser motivadas.

En ningún caso, los extranjeros residentes en Colombia podrán ser declarados responsables ni obligados a responder con su patrimonio, por los actos del Gobierno de su país.

Las apátridas y refugiados respecto de los cuales no sea posible la expulsión, se someterán al mismo régimen que los colombianos;

l) El Presidente de la República podrá suspender al alcalde o gobernador cuando contribuyan a la perturbación del orden u obstruyan la acción de la Fuerza Pública, y designar temporalmente cualquier autoridad;

m) Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal, percibir contribuciones e impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos;

n) Modificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar disposiciones en un plazo máximo de quince días;

o) Decretar expropiaciones y ocupaciones temporales, de conformidad con el artículo 59 de la Constitución;

p) Suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos por las autoridades militares, para el porte de armas en determinadas zonas.

Las facultades conferidas en este artículo no implican un menoscabo de aquellas de que disponen las autoridades en tiempos de paz.

Artículos 24, 25, 26, 27, 28 y 29. Iguales a los del proyecto gubernamental.

CAPITULO IV

Del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Quedarían como artículos nuevos, los siguientes:

Artículo ... Definición. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social

y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del estado de emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido, para los diez días siguientes al vencimiento del término de dicho estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los estados de emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Artículo ... Poderes y facultades. En virtud de la declaración del estado de emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley y de carácter permanente, destinados exclusivamente a conjurar las crisis y a impedir la extensión de sus efectos, los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado.

Artículo ... Creación o modificación de tributos. Durante el estado de emergencia el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes para una sola vigencia fiscal, sin perjuicio de que el Congreso, durante el año siguiente, le otorgue carácter permanente.

Artículo ... Informes al Congreso. El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.

El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

Artículo ... Reformas, adiciones o derogatorias de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, reformar, derogar o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho estado, en aquellas materias que ordinariamente no son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros. En ambos casos se aplicará lo dispuesto en los incisos 2 y 3 del artículo 19 de la presente ley estatutaria.

Artículo ... Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso, el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el estado de emergencia.

CAPITULO V

Principios de aplicación y control constitucional.

Bajo nueva numeración quedarían los artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 del Proyecto de ley número 91 de 1992.

David Turbay Turbay,
Senador ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de Acto Legislativo número 14 Senado de 1992, "por medio del cual se reforma el artículo 323 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Honorables Senadores:

Cumplo con el honroso encargo que me hizo la Presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo en mención, presentado por diez (10) miembros del Congreso.

Como lo manifiesta el autor del proyecto en su exposición de motivos, el espíritu que envuelve esta iniciativa y la inspiración que en él se funda, no es otra diferente a la de desarrollar y darle mayor contenido a la soberanía popular, eje fundamental de nuestra Carta Política.

Indudablemente se debe profundizar la democracia participativa, en este caso en el Distrito Capital así como en el resto del país. Ya se ha iniciado el proceso, dotando a las localidades de esta metrópoli con un instrumento participativo y democrático como son las Juntas Administradoras de elección popular, cuyas primeras elecciones se efectuaron el presente año.

Se debe, en consecuencia, continuar el proceso de descentralización fortaleciendo las localidades con la elección popular de Alcaldes locales en Santafé de Bogotá, así como abriendo un nuevo canal de participación para los ciudadanos residentes en la capital de la República.

Este sería el verdadero sistema democrático para que los ciudadanos puedan escoger libremente a sus inmediatos gobernantes, sin que se dé una designación antidemocrática con base en un sistema antitécnico, como está concebido actualmente a nivel constitucional.

Llevando a cabo esta nueva modalidad de escogencia de esos importantes funcionarios, considero que no se debe presentar conflicto con autoridades distritales, porque la ley que desarrolle o reglamente ese precepto constitucional con la modificación propuesta, debe reglar en debida forma la coordinación que necesariamente debe existir entre las autoridades locales y distritales.

Además, a las autoridades locales del Distrito les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, mientras que a las autoridades distritales les incumbe garantizar el desarrollo armónico e integrado de la capital y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito Capital.

Muchas otras razones, honorables Senadores, podría manifestar en defensa del proyecto de acto legislativo a que se aduce en esta ponencia, pero en gracia de la brevedad, debo expresar finalmente que con la elección popular de los Alcaldes Locales en el Distrito Capital se permitiría perfeccionar un sistema idóneo en cuanto a las políticas de descentralización y desconcentración de funciones.

Así mismo, se reforzaría la autonomía local, fortaleciendo la participación de las comunidades y estrechando lazos de pertenencia con el Alcalde Local elegido.

Además, el funcionario elegido se convertiría en una verdadera autoridad, con respaldo popular directo a su gestión, permitiéndole dar una solución más adecuada a los conflictos que aquejan a sus gobernados, por cuanto un proceso electoral siempre obliga a los candidatos a estudiar la problemática de sus electores y a diseñar programas para darle respuesta efectiva.

Igualmente, debo hacer hincapié en la razonable fortaleza del sistema resultante, porque no es evidente que los Alcaldes Locales elegidos popularmente fueran a convertirse en un problema para la administración del Distrito.

Los mecanismos de reparto de competencias, de complementariedad en las acciones y de controles administrativos, garantizan la cadencia del método resultante de la aprobación del proyecto que nos ocupa.

En la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado se planteó un artículo nuevo que quedó aprobado en primer debate, que establece la elección popular de inspectores de policía en las entidades territoriales.

Por las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa, me permito proponer a los señores miembros del honorable Senado de la República:

Dése segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 1992, "por medio del cual se reforma el artículo 323 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

De vuestra comisión,

Luis Guillermo Giraldo Hurtado
Senador de la República.

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre de 1992.

Autorizamos el anterior informe,

El Presidente,

Darío Londoño Cardona.

El Vicepresidente,

Guillermo Angulo Gómez.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 14 DE 1992

por medio del cual se reforma el artículo 323 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. (Modificado).

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 323 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora y un Alcalde Local, elegidos popularmente para períodos de tres años. La junta administradora estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales, de ediles y de Alcaldes Locales se hará en un mismo día para períodos de tres años.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor y éste a los Alcaldes Locales.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

La primera elección de Alcaldes Locales se celebrará de acuerdo con la ley.

Artículo 2º Quienes en las entidades territoriales cumplan funciones públicas en calidad de inspectores de policía, serán elegidos popularmente para período de tres años.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades de los inspectores así como las funciones a cumplir.

Artículo 3º El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los términos anteriores fue aprobado el presente Proyecto de Acto Legislativo, según consta en el Acta número 17 de 1992.

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

El Presidente,

Darío Londoño Cardona.

El Vicepresidente,

Guillermo Angulo Gómez.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

CAMARA DE REPRESENTANTES

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 8 de 1992, Cámara, "por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 29 de 1992.

Doctor

CESAR PEREZ GARCIA

Presidente

honorable Cámara de Representantes

honorables Representantes a la Cámara.

En nuestra condición de ponentes del Proyecto de ley número 8 de 1992, nos permitimos rendir el informe correspondiente:

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara.

Con posterioridad a ello el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 142 de la Ley 05 de 1992, por medio de los Ministros de Gobierno y Hacienda y Crédito Público coadyuva las disposiciones del Proyecto de ley número 8 de 1992, al que se le fue integrado el Proyecto número 35 del mismo año, haciendo unas sugerencias de modificaciones, más de forma, que de fondo y unas adiciones que sin lugar a dudas enriquecen el proyecto de ley y ayudan al logro de los objetivos del mismo.

Por tal razón le solicitamos a la honorable Cámara aprobar en segundo debate el texto modificado y adicionado de común acuerdo con el Gobierno Nacional.

Proposición:

Désele segundo debate al Proyecto de ley número 8 de 1992, al cual le fue integrado el Proyecto de ley número 35 de 1992, por el cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Honorables Representantes: José Darío Salazar, Marco Tulio Gutiérrez, Roberto Camacho, Viviane Morales, Ramiro Lucio Escobar, José Narcizo Jamioy, Gonzalo Gaviria.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARIA GENERAL

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 29 de 1992.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

Juan Carlos Vives Menotti.

El Vicepresidente,

Julio E. Gallardo Archbold.

La Secretaria,

Luz Sofia Camacho Plazas.

TEXTO DEFINITIVO.

(aprobado por la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes).

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1º **Objeto de la ley.** Esta ley tiene por objeto dotar al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Ca-

talina de un estatuto especial que le permita su desarrollo dentro del marco fijado por la Constitución, en atención a sus condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas.

Artículo 2º **Naturaleza.** El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es una entidad territorial creada por la Constitución y como tal goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; con el derecho de gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias correspondientes; participar en las rentas nacionales; administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 3º **Conformación del territorio.** El territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, estará constituido por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Cayos Alburquerque, East Sutherland, Roncador, Serrana, Quitasueño, Bajo Nuevo, Bancos de Serranilla y Alicia y demás islas, islotes, cayos, morros, bancos y arrecifes que configuran la antigua Intendencia Especial de San Andrés y Providencia.

Artículo 4º **Funciones.** Las funciones del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina serán las siguientes:

a) Como entidad territorial: Ejercer conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad las competencias atribuidas a las entidades territoriales y en especial al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina;

b) Como departamento: Ejercer de manera autónoma la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio; así como también las funciones de coordinación complementaria de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y el municipio y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes;

c) Como zona de libre comercio: Ejercer funciones de administración, coordinación, control y regulación del ingreso y salida de mercancías importadas al territorio del Departamento, de acuerdo con lo establecido por la ley, sin perjuicio de las que la ley le asigna a la Dirección General de Aduanas y de conformidad con los convenios de que trata el artículo 18 de la presente ley;

d) Ejercer las funciones especiales que, en materia administrativa, de inmigración, de control de la densidad poblacional, de regulación del uso del suelo, de enajenación de bienes inmuebles, de preservación del medio ambiente, de control fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca la ley;

e) Participar en la elaboración y coordinar la ejecución de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social, de obras públicas y de adecuación de la infraestructura turística y financiera, que tenga relación con el departamento;

f) Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social, de obras públicas y de adecuación de la infraestructura financiera del departamento;

g) Adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes de países vecinos de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, incluido el intercambio comercial y la preservación del medio ambiente;

h) Adoptar y desarrollar las medidas necesarias para el logro de la conservación y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente del departamento;

i) Cumplir funciones de reglamentación, administración, coordinación y control del turismo que se desarrolla en el territorio del departamento, mediante la modernización de la infraestructura turística;

j) Lograr la conservación y promoción de la cultura nativa raizal mediante la creación y ejecución de disposiciones tendientes a la protección del patrimonio cultural, tangible e intangible, del departamento;

k) Ejercer funciones administrativas, de coordinación y complementariedad de la acción municipal;

l) Cumplir las demás funciones y prestar los servicios que le señalen la Constitución y la ley.

Artículo 5º **Régimen departamental especial.** El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina estará sujeto al régimen especial que, en materia administrativa, de control de la densidad poblacional, de regulación del uso del suelo, de enajenación de bienes inmuebles, de preservación del medio ambiente, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, determine esta y las demás leyes.

CAPITULO II

Del patrimonio.

Artículo 6º **Patrimonio.** El patrimonio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina estará integrado por:

a) Los bienes muebles e inmuebles, los derechos y las obligaciones que integraban el patrimonio de la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia;

b) Los bienes, rentas e ingresos establecidos en la Constitución y la ley para los departamentos;

c) Las rentas, transferencias e ingresos establecidos en la Constitución y la ley para los municipios, mientras la Asamblea Departamental decide sobre su creación en la Isla de San Andrés, sin perjuicio de los asignados al Municipio de Providencia;

d) Las rentas y contribuciones que establezcan las ordenanzas en desarrollo de las disposiciones legales;

e) Los aportes y transferencias que se incluyan en el Presupuesto Nacional a favor del Departamento Archipiélago;

f) Las rentas y contribuciones que se establezcan en forma especial para el Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina;

g) Las rentas nacionales de destinación específica asignadas a la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia por leyes anteriores, en desarrollo del artículo 359, numeral tercero de la Constitución Política;

h) Los bienes muebles e inmuebles adquiridos conforme a la ley;

i) Los demás ingresos que le asigne la ley.

CAPITULO III

Del régimen departamental.

Artículo 7º **Integración de la administración departamental.** La administración del depar-

tamento será ejercida por la Asamblea Departamental y la Gobernación del Departamento.

Artículo 8º Ejercicio de funciones municipales. La Administración Departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a través del Gobernador y de la Asamblea Departamental, ejercerá las funciones a las que se refiere al artículo 4º de la presente ley y además las de los municipios, mientras éstos no sean creados en la Isla de San Andrés, en desarrollo del principio constitucional de la subsidiariedad.

El ejercicio de las funciones de que trata este artículo se hará hasta la creación de los municipios a que hubiere lugar; dentro del territorio de la Isla de San Andrés y en estricto cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

Artículo 9º Asamblea Departamental. La Asamblea Departamental es una Corporación Administrativa de elección popular dentro del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Consejo Nacional Electoral, previo el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, determinará círculos para la elección de los Diputados de la Asamblea Departamental, garantizando la representación de las comunidades de North End, La Loma, San Luis, Providencia y Santa Catalina, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 299 de la Constitución Política.

Parágrafo. Los honorarios de los Diputados de la Asamblea Departamental, su régimen de incompatibilidades e inhabilidades así como el periodo de sesiones serán los determinados por la ley.

Artículo 10. Funciones de la Asamblea Departamental. Son funciones de la Asamblea Departamental, además de las establecidas por el artículo 300 de la Constitución Política y por las leyes generales para los departamentos, las siguientes:

a) Reglamentar las disposiciones especiales que para el departamento, en materia administrativa, de inmigración, de control de la densidad poblacional, de regulación del uso del suelo, de enajenación de bienes inmuebles, de preservación del medio ambiente y de fomento económico, determine la ley;

b) Reglamentar las disposiciones que en materia fiscal, de comercio exterior, de cambios y financiera determine la ley, sin perjuicio de las competencias que en esta materia determina la Constitución Política y demás disposiciones legales;

c) Expedir las disposiciones relacionadas con la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, de obras públicas y de adecuación de la infraestructura financiera del departamento;

d) Expedir las disposiciones relacionadas con el logro de la conservación y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente del departamento;

e) Expedir disposiciones tendientes a lograr la modernización de la infraestructura turística del departamento;

f) Dictar normas relacionadas con la protección del patrimonio cultural, tangible e intangible, del departamento;

g) Las demás que le fije la Constitución y las leyes.

Artículo 11. Función especial. Es función especial de la Asamblea Departamental la formulación y reglamentación de las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos siguientes:

a) La adecuación del sistema administrativo departamental conforme a las nuevas necesidades departamentales;

b) La eficiente prestación de los servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado y telecomunicaciones;

c) La ejecución de programas para la modernización de los servicios sociales de educación, vivienda, salud y recreación.

Artículo 12. El Gobernador. El Gobernador es el jefe de la administración seccional, representante legal del departamento y agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para los asuntos que acuerde la Nación con el departamento mediante convenios.

Artículo 13. Atribuciones del Gobernador. Son atribuciones del Gobernador, además de las establecidas en el artículo 305 de la Constitución Política y en las demás normas que regulen el régimen departamental, las siguientes:

a) Presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos de Ordenanza para el desarrollo de las disposiciones especiales que, en materia administrativa, de inmigración, de control de la densidad poblacional, de regulación del uso del suelo, de enajenación de bienes inmuebles, de preservación del medio ambiente y de fomento económico, establezca la ley;

b) Presentar oportunamente a la Asamblea Departamental proyectos de ordenanza para el desarrollo de las disposiciones que en materia fiscal, de comercio exterior, de cambios y financiera determine la ley, sin perjuicio de las competencias que, en esta materia, asignan la Constitución Política y las demás disposiciones legales;

c) Presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos de Ordenanza relacionados con la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, de obras públicas y de adecuación de la infraestructura financiera del departamento;

d) Fomentar y ejecutar las medidas tendientes a lograr la conservación y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente del departamento;

e) Presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos de Ordenanza tendientes a lograr la modernización de la infraestructura turística del departamento;

f) Propender por la protección de la cultura nativa y raizal, su idioma, su desarrollo, conservación, divulgación y preservación;

g) Las demás que le asignen la Constitución y las leyes.

Artículo 14. Elección del Gobernador. Para ser elegido Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se requiere, además de las determinadas por la ley, haber nacido en el territorio del departamento o ser residente del departamento conforme a sus normas de control de densidad poblacional y tener domicilio en el mismo por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de elección.

Su régimen de incompatibilidades e inhabilidades serán los determinados por la ley.

CAPÍTULO IV

Del régimen presupuestal, fiscal y aduanero.

Artículo 15. Formulación del presupuesto. La Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobernador, expedirá las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos conforme a la Constitución y la ley.

Corresponde a la Asamblea Departamental en ejercicio de sus funciones, la expedición de las normas relacionadas con la aplicación y regulación de los gravámenes, las tasas y las sobretasas previamente definidas en la ley, con destinación específica para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siguiendo los principios de equidad, neutralidad, simplicidad y con la determinación de tarifas que consulten la real capacidad de pago de los contribuyentes.

Artículo 16. Régimen aduanero cambiario. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tendrá un régimen aduanero y cambiario de puerto libre.

Las mercancías extranjeras que ingresen al territorio del departamento seguirán gravadas con el impuesto ya existente del diez por ciento (10%) sobre valor CIF, que será percibido por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Parágrafo 1. Este gravamen podrá ser modificado por la Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobernador, cuando las circunstancias del mercado así lo exijan.

Parágrafo 2. Se exceptúan del gravamen anterior los comestibles, materiales para la construcción, las maquinarias y elementos destinados para la prestación de los servicios públicos en el Archipiélago, la maquinaria, equipo y repuestos destinados a fomentar la industria local y la actividad pesquera, las plantas eléctricas en cantidades no comerciales, los medicamentos, las naves para el transporte de carga común o mixta y de pasajeros que presten el servicio de ruta regular al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las mercancías extranjeras llegadas en tránsito para su embarque futuro a puertos extranjeros.

Artículo 17. Mercancías extranjeras. Los viajeros podrán transportar mercancías extranjeras desde el territorio departamental, al resto del territorio nacional como equipaje o carga, de acuerdo con el régimen legal existente.

Artículo 18. Operaciones aduaneras y de control en el Departamento Archipiélago. La Dirección de Aduanas Nacionales podrá realizar convenios con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina los cuales tendrán por objeto la realización, por parte del departamento de determinadas operaciones aduaneras y de control, dentro del territorio de su jurisdicción, en los términos de las delegaciones que la mencionada Dirección le otorgue y conforme a las precisiones que al respecto acuerden.

Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística. Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales.

La empresa transportadora será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tickets vendidos, hacia o desde el Departamento Archipiélago, determinando el número del ticket y el nombre del pasajero.

Parágrafo. El incumplimiento de la disposición contenida en este artículo dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.

Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística. La Asamblea Departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento.

Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior se destinarán específicamente a la ejecución de las normas relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística del departamento y la preservación de los recursos naturales.

Artículo 21. Tasas diferenciales de impuesto predial. Los nativos del Departamento Archipiélago con ingresos mensuales inferiores a tres (3) salarios mínimos legales mensuales, pagarán en todo evento las tasas mínimas de impuesto predial.

Así mismo los titulares del derecho de dominio que no tengan la calidad de residentes del departamento pagarán en todo evento las tasas máximas de impuesto predial.

Artículo 22. Exclusión del impuesto a las ventas. La exclusión del régimen del impuesto a las ventas se aplicará sobre los siguientes hechos:

a) La venta dentro del territorio del Departamento Archipiélago de bienes producidos en él;

b) Las ventas con destino al territorio del Departamento Archipiélago de bienes producidos o importados en el resto del territorio nacional, lo cual se acreditará con el respectivo conocimiento de embarque o guía aérea;

c) La importación de bienes o servicios al territorio del Departamento Archipiélago, así como su venta dentro del mismo territorio;

d) La prestación de servicios destinados o realizados en el territorio del Departamento Archipiélago.

Artículo 23. Impuesto de turismo. Créase para los hoteles, apartahoteles y establecimientos hoteleros o de hospedaje que operen en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, un impuesto equivalente al 5% de todos los servicios prestados a los huéspedes, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones generales que rijan para las entidades territoriales.

Parágrafo. Los hoteles, apartahoteles y establecimientos hoteleros o de hospedaje y similares deberán entregar al departamento el producto de este impuesto dentro de los cinco primeros días del mes siguiente al recaudo y serán responsables del monto total de los gravámenes que debieran recaudar.

Este pravamen podrá ser modificado por la Asamblea Departamental a iniciativa del Gobernador.

CAPITULO V

De la protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

Artículo 24. Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento. Créase la Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento, previa la delegación de las funciones relacionadas con la protección de tales recursos en esta entidad territorial, por el Inderena.

Artículo 25. Integración de la Junta. La Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento estará integrada por el Gobernador del Departamento quien la presidirá; el Secretario de Fomento Agropecuario y Pesquero del Departamento quien será el Secretario de la Junta, el Alcalde de cada Municipio del Departamento, el Secretario de Planeación Departamental, un representante de las organizaciones no gubernamentales elegido por sus miembros; dos representantes de la comunidad nativa de San Andrés y un representante de la comunidad nativa de providencia, elegidos por elección popular.

Artículo 26. Función de la Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento. Corresponde a la Oficina para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento el fomento y la ejecución de las medidas necesarias para la conservación directa de todos los recursos naturales y ambientales del departamento.

Parágrafo. La Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales de que trata este artículo tendrá además la función de otorgar, si lo estima conveniente, permisos, concesiones y licencias para la construcción de todo tipo de muelles.

En ningún caso se podrán conceder tales permisos, concesiones y licencias cuando se trate de la realización de construcciones cubiertas sobre el mar o que impidan la visualización del paisaje marino.

Artículo 27. Recursos naturales de especial protección. Son objeto de protección especial todos los recursos naturales y ambientales del departamento y en especial los siguientes:

a) La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria;

b) Los yacimientos de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.

c) Los productos derivados de la descomposición de las rocas;

d) Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes;

e) Los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;

f) Las aguas de los mares territoriales y las aguas marinas interiores;

g) Las lagunas y esteros que se comuniquen permanente e intermitentemente con el mar;

i) Los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;

j) Las aguas de los riachuelos y sus afluentes directos o indirectos;

k) Los manglares;

l) Los demás que determinen las leyes o los decretos.

Artículo 28. Las playas. Las playas del Departamento Archipiélago y los recursos naturales que la integran, son bienes de uso público y por lo tanto tienen la característica de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 29. Explotación de arena y demás recursos de las playas y el mar. En ningún caso se podrá extraer, transportar, almacenar, comerciar o utilizar arena coralina u objetos naturales de las playas, de los corales o de las orillas del mar limítrofe con el Departamento Archipiélago.

La comisaría departamental impondrá multas sucesivas de hasta 200 salarios mínimos legales mensuales y realizará el decomiso del material a las personas naturales o jurídicas que incumplan esta disposición.

Artículo 30. Sanciones aplicables. La Oficina para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento impondrá multas sucesivas de hasta 200 salarios mínimos legales mensuales a las personas naturales o jurídicas que realicen un mal uso, pongan en peligro o causen daño a los recursos naturales y ambientales del departamento.

Artículo 31. Sanciones especiales. Las autoridades departamentales o municipales que no ejecuten las disposiciones de su competencia determinadas para la protección de los recursos naturales y ambientales del Departamento Archipiélago serán sancionados con multas sucesivas de hasta doscientos salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.

CAPITULO VI

Del régimen de fomento económico y turístico.

Artículo 32. Fomento. Las disposiciones relativas al fomento educativo, industrial, agrícola, comercial, turístico; a las zonas francas industriales y turísticas de bienes y servicios, relacionadas con la antigua Intendencia Especial de San Andrés y Providencia, continúan vigentes para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 33. Transporte. A partir de la vigencia de la presente ley el transporte aéreo y marítimo, de carga y de pasajeros, nacional

e internacional, de y hacia el Departamento Archipiélago operará bajo la modalidad de cielos y mares abiertos.

Artículo 34. Junta Departamental de Pesca y Acuicultura. Créase la Junta Departamental de Pesca y Acuicultura, previa la delegación de las funciones del INPA en el Departamento Archipiélago.

La Junta estará integrada por el Gobernador del Departamento Archipiélago, quien la presidirá, el Secretario de Agricultura y Pesca Departamental, el Director de la Oficina para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento y un representante de los Pescadores Artesanales del Archipiélago.

Artículo 35. Funciones de la Junta. La Junta estará encargada de otorgar autorizaciones, permisos, patentes, concesiones y salvoconductos para el ejercicio de la acuicultura y para la investigación, extracción y comercialización de los recursos naturales del mar limítrofe con el Departamento Archipiélago, con sujeción a los requisitos exigidos al efecto por el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA.

Artículo 36. Ejercicio de la pesca y la acuicultura. Ninguna persona podrá realizar el ejercicio de la acuicultura o investigaciones, extracciones y comercializaciones de los recursos del mar limítrofe con el departamento, sin el permiso previo otorgado por la Junta de que trata el artículo anterior.

Las personas que incumplan la disposición contemplada en este artículo deberán pagar multa de hasta 200 salarios mínimos legales mensuales y restituir lo obtenido.

Parágrafo. Exceptúanse del cumplimiento del requisito contemplado en esta disposición, los pescadores artesanales y de mera subsistencia residentes en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 37. Permisos a extranjeros. Los permisos a extranjeros para la realización de las actividades de que trata el artículo anterior en las aguas limítrofes con el Departamento Archipiélago, deberán ser tramitados ante la Junta Departamental de Pesca y Acuicultura a través de los organismos internacionales o nacionales competentes.

Artículo 38. Cobro por la actividad pesquera. La Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobernador y previo concepto de la Junta Departamental de Pesca y Acuicultura, fijará las tasas y derechos que se cobrarán por la actividad pesquera, exceptuándose de tal pago a los pescadores artesanales y de subsistencia.

Artículo 39. Sistemas de pesca. La extracción de recursos pesqueros sólo podrá efectuarse utilizando artes, técnicas y embarcaciones permitidas por las normas relacionadas con la protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

Prohíbese de manera especial el uso de sistemas de pesca como el de "long line", malla eléctrica y dinamita.

Artículo 40. Desembarco de los recursos pesqueros. Fijese en un mínimo del 10% la cuota de los recursos pesqueros que deben ser desembarcados en territorio del Archipiélago para consumo interno o comercialización en el mismo.

Artículo 41. Pesca artesanal. La Junta Departamental de Pesca y Acuicultura determinará, en un lapso no mayor de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley, las áreas del Archipiélago que se destinarán con exclusividad a la pesca artesanal.

Artículo 42. Centro financiero internacional. Créase un Centro Financiero Internacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Gobierno Nacional en uso de la potestad reglamentaria y cuando lo considere conveniente, dispondrá lo necesario para la implementación y funcionamiento del Centro Financiero Internacional.

Los tributos y demás gravámenes fiscales que produzcan las operaciones del Centro Financiero Internacional serán percibidos por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

CAPITULO VII

De la educación y la protección de la cultura.

Artículo 43. Idioma y lengua oficiales en el Departamento Archipiélago. Son oficiales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el castellano y el inglés comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago.

Artículo 44. Educación. La enseñanza que se imparta en el territorio del Departamento Archipiélago deberá ser bilingüe, castellano e inglés con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Secretaría de Educación Departamental ejecutará las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe y dispondrá lo necesario para que el personal docente del Archipiélago maneje gradualmente los dos idiomas.

Artículo 45. Divulgación de las normas. Todas las Leyes, Decretos, Resoluciones, Ordenanzas, Acuerdos, Circulares e Informaciones al Público relacionados con el departamento, emanadas de las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal deberán ser publicados en los idiomas castellano e inglés.

Artículo 46. Funcionarios públicos. Los funcionarios públicos que ejerzan sus funciones dentro del territorio del Departamento Archipiélago y tengan relación directa con el público, deberán hablar los idiomas castellano e inglés.

Artículo 47. Universidad departamental. La Secretaría de Educación Departamental en coordinación con el Gobierno Nacional, promoverán la creación de una universidad en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que imparta educación superior bilingüe en las disciplinas relacionadas con el mar y su aprovechamiento, el turismo, el comercio, las finanzas, la educación bilingüe y demás áreas del conocimiento que considere convenientes para el desarrollo cultural de los habitantes del departamento.

Parágrafo. La Universidad Departamental de que trata este artículo podrá celebrar convenios con las universidades del país o del extranjero para desarrollar programas completos de educación superior en las diversas áreas que interesen al departamento.

CAPITULO VII

De la protección del patrimonio cultural.

Artículo 48. Protección del patrimonio cultural departamental. Corresponde a la administración departamental el fomento, la protección, preservación, conservación y recuperación de los bienes culturales tangibles que conforman el patrimonio cultural del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 49. De los bienes culturales. Son bienes culturales aquellos bienes muebles e inmuebles que tengan o representen algún valor arqueológico, etnográfico, histórico, artístico, científico, sociológico o tecnológico y sean declarados como tales por las autoridades departamentales competentes.

Artículo 50. Del patrimonio cultural departamental. Forman parte del patrimonio cultural del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina los bienes con significación especial por el arraigo

de pertenencia a la comunidad del Archipiélago y por su valor para conformar la cultura departamental.

Artículo 51. De los bienes culturales inmuebles. Los bienes culturales inmuebles del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pueden ser declarados como:

a) Monumentos, aquellas obras arquitectónicas, así como los elementos, grupos de elementos y estructuras que tengan un excepcional valor arqueológico, etnográfico, histórico, artístico, científico y tecnológico;

b) Zona histórica, al área que comprende el conjunto de bienes inmuebles asociados entre sí, y cuya unidad posea valor histórico o esté vinculada a acontecimientos históricos, tradiciones populares o creaciones culturales, del Departamento Archipiélago;

c) Zona o parque arqueológico, al lugar donde existe, o se presume la existencia, de bienes muebles e inmuebles de valor arqueológico, extraídos o no, que por sus características formen un conjunto;

d) Sitio de protección especial, las obras conjuntas del hombre y la naturaleza, que comprenda bienes de interés cultural asociados con espacios abiertos o elementos topográficos, de valor arqueológico, etnográfico, histórico, artístico, científico, paisajístico, literario o de leyenda;

e) Áreas de influencia, aquellas sin las cuales el monumento perdería su integridad y los valores que representa;

f) Monumentos conmemorativos, los que son erigidos para exaltar personas o lugares comprometidos con los sucesos históricos o culturales de la República.

Artículo 52. De la conservación de la arquitectura nativa. La construcción de bienes inmuebles en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina deberá realizarse conservando la arquitectura nativa del departamento.

Artículo 53. De los bienes culturales muebles. Los bienes muebles con excepcional valor arqueológico, etnográfico, histórico, documental, artístico, científico o tecnológico, serán declarados como integrantes del patrimonio cultural del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dentro de las categorías fijadas por las autoridades departamentales encargadas de su protección.

Artículo 54. Del dominio sobre los bienes que conforman el patrimonio cultural del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Los bienes que conforman el patrimonio cultural del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina pueden ser de propiedad pública o privada.

Artículo 55. Exportación y salida temporal de los bienes que integran el patrimonio cultural colombiano. En ningún caso se permite la exportación, o salida definitiva del territorio nacional, de los bienes que integran el patrimonio cultural del departamento.

Artículo 56. De los Consejos Departamentales. El Gobernador, a instancias del Consejo de Monumentos Nacionales o la entidad que haga sus veces, deberá organizar en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Consejo Departamental de Cultura; el cual tendrá en este ámbito territorial las funciones señaladas en el artículo 45 de esta ley, en relación con los bienes culturales departamentales.

CAPITULO VIII

Disposiciones varias.

Artículo 57. Administración de justicia. Créase un Tribunal Promiscuo Superior del Distrito Judicial, integrado por cuatro (4) Magistrados, y un Tribunal Contencioso Administrativo integrado por dos (2) Magistrados, los cuales tendrán jurisdicción en el

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 58. Aporte presupuestal a los municipios. La Asamblea Departamental determinará el porcentaje del aporte del presupuesto del departamento a sus municipios que deberá ser destinado a inversión.

Artículo 59. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

CAMARA DE REPRESENTANTES

Comisión Primera Constitucional Permanente.

Secretaría General.

Santafé de Bogotá, D.C., octubre 29 de 1992.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley.

El Presidente,

Juan Carlos Vives Menotti.

El Vicepresidente,

Julio Gallardo Archbold.

La Secretaria,

Luz Sofia Camacho Plazas.

Santafé de Bogotá, D. C., 28 de ...

Doctor

JUAN CARLOS VIVES

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

Apreciado doctor Vives:

En ejercicio de las facultades conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 142 de la Ley 05 de 1992 y dentro de la oportunidad establecida, los suscritos Ministro de Gobierno y Hacienda y Crédito Público, coadyuvamos expresamente las disposiciones contenidas en el Proyecto de ley número 8 de 1992, al que le fue integrado el Proyecto número 35 del mismo año, y mediante "el cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

Cordialmente,

El Ministro de Gobierno,

Humberto de la Calle Lombana.

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Héctor José Cadena Clavijo.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 96 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se establece el régimen legal de las 'Aldeas Comunitarias' y se dictan otras disposiciones", presentado a la honorable Cámara de Representantes por el Representante Manuel Ramiro Velásquez Arroyave.

Señor doctor

GUSTAVO SILVA GOMEZ

Presidente Comisión Séptima Cámara

de Representantes.

E. S. D.

Desde el punto de vista constitucional el proyecto se inspira en principios consignados en nuestra Constitución, no sólo la del año 91, sino que también, vienen desde la propia Constitución del año de 1986, sobre todo en el enfoque dado a partir de la reforma del año 36, que introdujo en nuestro derecho el sentido social de la propiedad.

El precepto constitucional contenido en el artículo 58 de nuestra Ley de Leyes, en sus incisos 2º y 3º, predicen con elocuencia y claridad meridianos: "La propiedad es una función social que implica obligaciones, como tal, le es inherente una función ecológica", dice el ordinal 2º "El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad". Y el ordinal último del precitado artículo determina: "Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara". "Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente".

Este acerbo jurídico que vibra y palpita con emotividad inusitada no puede pervivir inerte, es preciso hacerlo actuante.

El proyecto, puesto a nuestra consideración, con todo y no ser uno de aquellos, que por su origen, goza del privilegio de ser de mejor familia, tiene un profundo contenido social. Su propia modestia, al parecer, no tiene capacidad de impacto como lo suelen tener aquellos sobre una reforma a los tributos con que los colombianos atesoran el ahorro público y lo entregan a la voracidad del Estado y si se quiere tampoco es de aquellos que como la reforma a la salud o a la seguridad social, mueven al país porque en ellos va implícito el manejo de ingentes sumas de dinero, pero éste tiene la virtud de ser intrínsecamente humilde.

Recoge una forma y estilo diferente de llegarle a algún sector de los colombianos, para decirle: Usted que ha tanto tiempo tributado al Tesoro Público, y hasta ahora, su ahorro no ha contribuido más que a engendrar corrupción y descapitalamiento público, ¿por qué no aporta ahora algo de lo suyo para crear una nueva modalidad de actividad social que permita crear una nueva empresa, donde el dueño no sea el magnate, ni el gran tenedor del capital accionario, sino el modesto copropietario de una granja integral, para explotar una pequeña área territorial, donde se aclimate el sentido de la solidaridad y el de la convivencia social? Seguramente que esta propuesta va a hacernos reflexionar.

Alguien que ha hecho parte de aquel célebre Club de Roma, donde se discute sobre temas como el Social Agrario y Ecológico, decía que ha llegado el tiempo en que, si no cedemos parte de lo que a muchos les sobra, como sucede en Colombia, con la tierra sin explotación, tendremos que perder toda la tierra y hasta nuestras propias cabezas.

Este proyecto, esta anchurosa iniciativa, tan calurosa y bien expuesta por su autor en su exposición de motivos colma un vacío, satura un espacio entre la realidad actual y el ideal futuro que vibra todavía en el alma de muchos colombianos.

La iniciativa vista a profundidad, conlleva una pedagogía social con pretensión de ahondar en el ego colombiano, bueno por ancestro, pero envuelto hoy en el vórtice de los apetitos individualistas.

Por eso se afirma sin titubeos ni cartas escondidas en la exposición de motivos: "El gran problema en nuestro país radica en que miles de familias no tienen empleo, ni trabajo por su cuenta que les proporcionen los ingresos que han de menester para consumir lo estrictamente necesario y satisfacer sus necesidades esenciales para vivir dignamente".

De que en Colombia así algunas personas trabajan no alcanzan a producir lo necesario para sostenerse, y acá empieza el hambre y la miseria a golpear y a amenazar el futuro de muchos colombianos.

"La Aldea Comunitaria Integral" responde a esta falla de nuestro Estado Social de Derecho. Va a permitir que la familia campesina se organice y ordene su esfuerzo, para producir juntos y hacer de sus vidas un pro-

yecto común y fuertemente afianzado en el principio de la solidaridad humana.

El proyecto es por definición una asociación de esfuerzo mancomunado, su objetivo supremo es el de impulsar el desarrollo integral de las familias sobre todo el subsector rural y de subsectores marginales de las grandes urbes.

Sin embargo, con todo respeto por el autor de la iniciativa, doctor Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, me he permitido introducirle algunas modificaciones al texto original, para mejorar si no su espíritu y filosofía, su esquema formal, así:

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 96 de 1992, "por medio de la cual se establece el Régimen Legal de las 'Aldeas Comunitarias' y se dictan otras disposiciones".

El título quedará así:

"Por medio de la cual se establece el Régimen Legal de las 'Aldeas Comunitarias Integrales', y se dictan otras disposiciones".

Se agrega el término Integral, por cuanto es ahí donde radica la esencia de esta nueva reforma de explotación de los recursos.

El artículo primero quedará así:

Artículo 1º "En cada Municipio colombiano donde sea necesario habrá como mínimo una Aldea Comunitaria Integral para resolver los problemas de los asentamientos humanos irregulares del mismo Municipio. Si en el Municipio de estos asentamientos no existieran tierras disponibles para la Aldea, se procederá a escogerlas en otras localidades donde sí haya para ubicar dichas familias".

La modificación apunta a hacer más específico el criterio, en cuanto que, en principio, el artículo 1º del original, no priorizaba el propósito de sanear el problema que ha gestado la inseguridad en los campos, promoviendo hacia lo urbano el éxodo rural. Estos asentamientos siempre irregulares, han incidido seriamente en el orden público. También se prevé en el nuevo texto, en el caso de que no haya tierras disponibles en el sitio donde se da el asentamiento irregular, disponiendo que se debe escoger tierra en otras localidades donde sí la haya a fin de no hacer nugatorio el objetivo de la ley.

El artículo segundo quedará así:

Artículo 2º "Denomínase 'Aldea Comunitaria Integral' el conjunto humano y territorial compuesto por un grupo de familias que se organizan utilizando el modelo de Granjas Integrales Autosuficientes".

En cuanto a este artículo sólo se le da una ubicación más secuencial, en cuanto que antes que nada define y precisa el propósito de la ley de crear un ente con un perfil propio y claramente nominado. Por eso pasa a ser el segundo y no el tercero como venía en el proyecto original.

El artículo tercero quedará así:

Artículo 3º "Se declaran de utilidad pública e interés social, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, los terrenos requeridos para la organización de las Aldeas Comunitarias Integrales".

Este artículo se introduce como nuevo, y bajo el criterio de que el mandato contenido en el artículo 6º, ordinal 1º del proyecto no quede como letra muerta tal como suele suceder con muchas leyes, sin capacidad o poder coactivo frente a quien la debe obedecer.

El artículo cuarto quedará así:

Artículo 4º "Corresponde a los alcaldes y concejos por mandato de esta ley, promover,

mediante acuerdos, la formación en su jurisdicción de las Asambleas Comunitarias Integrales propuestas por la Fundación Hogares Juveniles Campesinos".

A este artículo que figura como segundo en el proyecto original sólo se le agrega la parte final que textualmente dice: "Propuestas por la Fundación Hogares Juveniles Campesinos".

Esto tiene como razón la de que sólo los Hogares Juveniles Campesinos, podrán estar más alertas en cada Municipio o desde los Municipios, donde los haya, para que tanto el Alcalde como el propio Concejo desarrollen una dinámica adecuada al propósito y mandato de la ley.

El artículo quinto quedará así:

Artículo 5º "La actividad primordial de las Aldeas Comunitarias Integrales es el desarrollo social comunitario".

Este artículo corresponde al artículo 4º del proyecto original. Se le cambian los términos "explotación agroindustrial", por los de Desarrollo Social Comunitario.

Los términos explotación agroindustrial, están más allá del propósito que inspira esta salida al problema social familiar que azota a niveles de comunidades colombianas. Por eso con más sencillez, pero con más profundidad, los términos desarrollo social comunitario, definen e inducen a ver con más pragmatismo lo que se pretende remediar con la iniciativa.

El artículo sexto quedará así:

Artículo 6º "La formación de una Aldea Comunitaria Integral estará precedida de los siguientes pasos:

a) Todo propietario de más de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas aportará, en tierra o en efectivo, al Municipio donde se encuentre ubicado su predio, una extensión superficial, o su equivalente en dinero, sobre el excedente del número de hectáreas señalado en este ordinal y en la siguiente proporción:

- De 450 a 600 hectáreas el seis por ciento (6%).
- De 600 a 750 hectáreas el ocho por ciento (8%).
- De 750 a 900 hectáreas el diez por ciento (10%).
- De 900 a 1.050 hectáreas el doce por ciento (12%).
- De 1.050 a 1.200 hectáreas el catorce por ciento (14%).
- De 1.200 a 1.350 hectáreas el dieciséis por ciento (16%).
- De 1.350 a 1.500 hectáreas el dieciocho por ciento (18%).

— De 1.500 hectáreas en adelante el porcentaje del veinte por ciento (20%); aumentará en cuatro (4) puntos por cada 150 hectáreas que aumente la extensión de sus predios, para que las autoridades adelanten el programa de desarrollo social comunitario que por medio de las Aldeas Comunitarias Integrales esta ley establece. Estos aportantes en tierra o en dinero equivalente estarán exonerados proporcionalmente del Impuesto de Renta y Patrimonio en la cuantía donada y por el término de cinco (5) años.

b) Las personas interesadas en participar en el programa se inscribirán previamente en la Alcaldía respectiva y participarán en un curso intensivo práctico de Granja Integral Autosuficiente y Aldea Comunitaria Integral que dictará la Fundación de Hogares Juveniles Campesinos con el patrocinio y financiación del Municipio respectivo, partida ésta que deberá ser incluida en el presupuesto de la respectiva vigencia. Los Ministerios de Agricultura, Educación y Salud y el Departamento Nacional de Planeación, prestarán a los Municipios la colaboración requerida para

la puesta en marcha de los proyectos de Aldeas Comunitarias Integrales.

Parágrafo 1º Las Instituciones Agropecuarias del Estado como Incora, DRI, ICA, Caja Agraria, SENA, Las Umatas, etc., están obligadas a participar en la creación y funcionamiento de estas Aldeas Comunitarias Integrales e incluirán en sus presupuestos los recursos necesarios para tal fin.

Parágrafo 2º La Aldea Comunitaria Integral es una persona jurídica con autonomía administrativa y patrimonio propio cuya forma de constitución y estatutos se establece en el artículo siguiente.

Parágrafo 3º No obstante el parágrafo anterior cada familia poseerá como propiedad privada su granja autosuficiente familiar y será copropietaria de la Granja Integral.

Este artículo sufre una modificación en cuanto cambia el mecanismo previsto en el proyecto en el sentido de imponer una donación del 5% para todo propietario de predio que pase de una extensión territorial de 300 hectáreas.

En primer lugar el artículo 5º del proyecto pasa a ser el 6º en el pliego de modificaciones.

Luego se le introduce una modificación al ordinal 1º a efecto de hacerlo más equitativo y proporcional por cuanto no se exige aporte a dueños que no tengan un hectariaje por encima del tope señalado en la Ley 135 de 1961, Ley de Reforma Social Agraria y luego en un proceso porcentual gradual y ascendente se va imponiendo la obligación de ceder a título de aporte a todos los dueños de predios que vayan superando al respectivo porcentaje, con lo cual se hace mucho más asimilable el aporte por parte de los dueños de predios superiores a cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas. Por otra parte, se vinculan instituciones como el Ministerio de Agricultura y otros Ministerios y el Departamento de Planeación Nacional, para que presten colaboración a los Municipios en el propósito de poner en marcha los proyectos de "Aldeas Comunitarias Integrales".

Se agregan tres parágrafos a este artículo, para reforzar el propósito de que sea el mayor número de entes oficiales los que se asocien al proyecto de Aldeas Comunitarias Integrales.

Se convierte en parágrafo el inciso 3º del proyecto donde se le da personería jurídica a la Aldea, y también se define que, tanto en la Granja Autosuficiente Familiar como en la Granja Comunitaria Integral, cada familia será copropietaria y no bajo la figura del comodato.

El artículo séptimo quedará así:

Artículo 7º "Las Aldeas Comunitarias Integrales se constituyen mediante la Asamblea General con un número plural de familias representadas por el cabeza de familia o su delegado.

El Acta de Constitución indicará el número de familias, el lugar de domicilio, nombre, edad, documento de identidad de cada cabeza de familia.

Los objetivos de la Aldea Comunitaria Integral serán: impulsar el desarrollo integral de las familias que la componen mediante la utilización de los recursos existentes y la búsqueda de otros nuevos, fomentar la unidad familiar como célula primaria de la sociedad y unidad económica mínima de producción e integrar al campesino marginado de los servicios del Estado.

La Aldea Comunitaria Integral tendrá una Junta Directiva compuesta por un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero, un Secretario, un Fiscal y dos Vocales.

El Presidente es el representante legal de la Aldea Comunitaria Integral y es el ordenador del gasto.

Los estatutos de la Aldea Comunitaria Integral serán aprobados por las respectivas Alcaldías quienes expedirán las correspondientes personerías jurídicas.

Las Aldeas Comunitarias Integrales son instituciones de derecho privado con ánimo de lucro y responsabilidad limitada".

El artículo octavo quedará así:

Artículo 8º "Los estatutos de la Aldea Comunitaria Integral deben contener, al menos, las siguientes precisiones:

- Nombre.
- Domicilio.
- Número de socios.
- Duración.
- Objetivo.
- Causa de liquidación.
- Forma de liquidación.
- Duración de Directivas.
- Forma de elegirlos y reemplazarlos.
- Causales de destitución.
- Forma de trabajo.
- Días de trabajo comunitario.
- Participación en el resultado del trabajo comunitario.
- Fondo de solidaridad.
- Fondo de capacitación.
- Cuenta de ahorros.
- Forma de capitalización.
- Distribución de la tierra".

El artículo noveno quedará así:

Artículo 9º "En cada Municipio habrá un comité de promoción y asesoría de Aldeas Comunitarias Integrales, conformado por el Alcalde, las dos Autoridades Religiosas principales, el Gerente de la Entidad Crediticia existente en el Municipio, y donde haya más de una, aquella que se relaciona más con el campo; el Presidente de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal, y un Representante de los establecimientos educativos del Municipio, nombrado entre ellos".

El artículo décimo quedará así:

Artículo 10. "Las oficinas de catastro de los municipios dentro de los treinta días siguientes a la sanción de la presente ley enviarán a la respectiva Alcaldía la relación de los predios con las características enunciadas en el parágrafo primero del artículo sexto de la presente ley cuya omisión acarreará la destitución del cargo por parte de la Procuraduría General de la Nación".

El artículo decimoprimer quedará así:

Artículo 11. "Los propietarios de los predios enumerados en el numeral primero del artículo sexto que se nieguen a hacer el aporte establecido en la presente ley, serán sometidos a expropiación administrativa".

El artículo decimosegundo quedará así:

Artículo 12. "En los Municipios en donde no existan predios mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas y los terrenos no sean suficientes para la formación de las Aldeas, éstos serán adquiridos, a ser posible, a título de compraventa por el Incora, o la Administración Municipal para la realización del Programa".

El artículo decimosegundo del proyecto original se suprime.

El artículo decimotercero quedará así:

Artículo 13. "Las Aldeas Comunitarias Integrales podrán constituir federaciones y confederaciones para el mejor desarrollo del programa".

El artículo decimocuarto mantiene su redacción original:

Artículo 14. "Es deber de todas las autoridades proteger de manera especial a los socios de las Aldeas Comunitarias Integrales".

El artículo decimoquinto quedará así:

Artículo 15. "La adquisición de la parcela familiar será por adjudicación de la Junta Directiva de la Aldea Comunitaria Integral y administrada por la propia familia. La parcela comunitaria será administrada por la Junta Directiva y la trabajarán todos los socios según el reglamento que la misma Junta Directiva establezca".

El artículo decimosexto del proyecto original se suprime.

El artículo decimoséptimo del proyecto original se modifica y queda como el artículo decimosexto.

Artículo 16. "Los predios de las Aldeas Comunitarias Integrales se distribuirán así:

a) El de la Granja Comunitaria Integral.

b) El de la Granja Familiar será de la Familia respectiva. Si algún socio desea retirarse del programa, cederá sus derechos a terceros, previa autorización de la Junta Directiva de la Aldea Comunitaria Integral.

El retiro que aquí se menciona no puede hacerse antes de cumplir los tres (3) años en el programa. Si se hace antes se perderán los derechos consignados en este artículo".

El artículo 18 quedará como el artículo decimoséptimo del proyecto a modificar.

Artículo 17. "Las entidades de crédito, públicas y privadas, elaborarán programas de financiación mínimas de rentabilidad para la entidad de crédito a corto, largo y mediano plazo. El incumplimiento de esta disposición acarreará sanciones graduales que terminará con la pérdida de la licencia de funcionamiento".

El artículo decimonoveno quedará como el artículo decimooctavo del proyecto a modificar.

Artículo 18. "Sin perjuicio de lo ordenado en las leyes vigentes sobre vigilancia, la Procuraduría Delegada para asuntos agrarios y las personerías municipales vigilarán de manera rígida la aplicación de la presente ley".

El artículo vigésimo quedará como el artículo decimonoveno del proyecto a modificar.

Artículo 19. "Esta ley rige a partir de su sanción y publicación.

Por lo anteriormente expuesto me permito proponer: Désele primer debate al proyecto de ley "por medio de la cual se establece el régimen legal de las Aldeas Comunitarias Integrales y se dictan otras disposiciones".

De vuestra Comisión,
Octavio Sarmiento Bohórquez.
Ponente.

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

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 014 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se adscriben unas funciones a las Comisiones Sextas Constitucionales del Congreso y a los Concejos Municipales en relación con los servicios públicos".

Doctor

JUAN CARLOS VIVES M.
Presidente Comisión Primera
Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes.
Santafé de Bogotá, D. C.

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia sobre el Proyecto de ley número 14 Cámara de 1992, presentado a la honorable

Cámara de Representantes por los doctores Alfonso Uribe Badillo y José Fernando Castro Caicedo.

I

Marco general.

El tema de la injusticia generalizada y permanente que se presenta en el cobro de las tarifas de servicios públicos no es nuevo, mucho se ha discutido sobre este proceso; y realmente no se ve como muy cercana una salida cierta para eliminar tantas anomalías en la administración, cobro, determinación, reclamación, etc., en los servicios públicos de todo el país. Seguramente esta situación motivó a los honorables Representantes para presentar ese proyecto de ley que tiene —como veremos— varios aspectos en su articulado. Por lo que toca a esta parte general, el proyecto pretende desarrollar los artículos sobre servicios públicos de la Nueva Constitución Nacional (379 y siguientes), actualizar y clarificar los artículos 1º, 97-1913 y 172 Decreto-ley 1333 de 1986 y otros.

II

Determinación de la Comisión Primera para el estudio.

Mucho se discutió realmente si este proyecto debería ser sustanciado en esta Comisión. En los reglamentos aprobados por el Congreso en el curso del presente año tanto en las Comisiones de Trabajo como en la Ley Estatutaria de Reglamentos se asignaron claras funciones a las Comisiones Sextas de cada Cámara para atender los asuntos de servicios públicos. Como el tema de proyecto de ley precisamente tiene que ver con servicios públicos era lógico que podría llegar a esas Comisiones; sin embargo del mismo título del proyecto y de su texto mismo se habla claramente "de adscribir funciones a las Comisiones Sextas Constitucionales del Congreso y a los Concejos Municipales". Por lo tanto es cuestionable que tratándose de adscribir funciones a Comisiones Permanentes del Congreso y a Concejos Municipales es propio de las Comisiones Primeras del Senado y Cámara. Por lo tanto, a pesar de tratarse de temas relacionados con servicios públicos el proyecto apunta es a asignar funciones y, menciona disposiciones propias del servicio público de alumbrado. Es entonces procedente que la Comisión Primera de la Cámara tenga el estudio de este proyecto.

III

Análisis de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 7º del proyecto.

Los artículos 1º al 4º del proyecto, pretenden involucrar tanto a las corporaciones públicas como a las entidades municipales en la defensa del usuario frente a las injusticias permanentes provocadas por las administraciones que rigen los organismos que prestan servicios públicos. Así, el artículo 1º precisa funciones de las Comisiones Sextas del Senado y Cámara, el segundo prevé la constitución de Comisiones Permanentes denominada de Servicios Públicos en los Concejos Municipales de todo el país, el tercero reafirma la intervención obligatoria del Personero y del Alcalde Municipal en este tema y el cuarto desarrolla obligaciones de las Juntas Administradoras Locales en el mismo sentido.

Mucho se ha discutido a lo largo del tiempo si las corporaciones públicas deben llevar sus labores hasta el nivel de la coadministración del Estado. Podría pensarse que en este caso se podría llegar a esos extremos.

Por el contrario pienso que el proyecto en estos artículos (1º al 4º) refuerza con vigor la vital función de vigilar, controlar, fiscalizar

y supervisar que tienen con mayor importancia las corporaciones públicas modernas. Durante muchos años Congreso, Asambleas, Concejos Municipales, etc., se han visto impotentes al no mantener instrumentos idóneos que les permita intervenir pronta y justiciariamente ante el cúmulo de injusticias provocadas por las administraciones de los servicios públicos. Este proyecto pretende entonces fortalecer en la medida de lo posible la posición de las corporaciones públicas al desarrollar parte de las posibilidades de la nueva Constitución permite en cuanto a servicios públicos se refiere.

En el artículo 1º está consagrado precisamente el desarrollo de esas funciones en las Comisiones Sextas, lo que vendría a ser una precisión de la ley de Comisiones aprobada a comienzos de año por este Congreso.

El artículo 2º implica la creación de Comisiones Permanentes en los Concejos Municipales que se dediquen exclusivamente a los servicios públicos. Ello implicaría necesariamente las reformas que los reglamentos internos de los Concejos de los Municipios y eventualmente de las leyes que prevén básicamente los funcionamientos de los mismos en la medida en que los Concejales no pueden pertenecer a más de dos Comisiones Permanentes.

Sin embargo, es altamente provechosa la creación de esta Comisión para el trabajo de los Concejos y para el bienestar de la comunidad en general.

El artículo 3º dispone la intervención de los Alcaldes y Personeros para apoyar las gestiones de las Comisiones del Concejo Municipal en cuanto a servicios públicos puedan hacer efectivo su trabajo es un artículo un poco inocuo por cuanto es elemental que tanto los Alcaldes como Personeros cumplan con sus deberes sin necesidad de estárselos recordando en cada ley. Sin embargo como se trata de fortalecer el trabajo de los Concejos se ve cierta utilidad aprobar esta disposición.

El artículo 4º ratifica la posibilidad de que las Juntas Administradoras Locales puedan ejercer su trabajo frente a los servicios públicos. Siempre he manifestado que las Juntas Administradoras Locales deben tener muchas más funciones de las que tienen y por lo tanto este artículo que no añade mucho al fortalecimiento de las Juntas Administradoras Locales sí le permite tener una relación directa con el Concejo Municipal para coadyuvar la solución de problemas de servicios públicos.

El artículo 7º desarrolla la debida cooperación y coordinación con las entidades gubernamentales que regulen los servicios públicos en general.

IV

Artículos 5º y 6º

El artículo 5º del proyecto en mi opinión, debe eliminarse por cuanto esa disposición existe explícitamente en el artículo 48 del Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios, Decreto 1842, así lo estipula.

"Ninguna empresa de servicios públicos podrá exigir la cancelación de la cuenta de cobro como requisito para atender un reclamo...".

Precisamente si esta disposición existe y no se cumple esta ley permitirá que las corporaciones públicas si logren hacerla cumplir, por lo tanto en el artículo mencionado sobra.

Artículo Sexto.

Si bien es cierto esta disposición toca un punto de particular importancia por las injusticias evidentes que presenta el cobro de alumbrado público en muchas partes del país, por su especialidad y por tratarse directamente de un procedimiento propio de servicios públicos y en una disposición genérica tengo la duda razonable de que este artículo debería

formar parte de una ley diferente como ella no le asigna funciones a nadie en especial y es un artículo que regula en la práctica el cobro de un impuesto, me parece que no debe estar en el texto de esta ley, sin embargo por su importancia el Congreso y la Cámara en especial debería tener muy en cuenta este artículo para ser incluido en la ley de servicios públicos que es un sitio propio para regular esta materia.

Al respecto me permito transcribir textualmente los comentarios de la doctora Evamaría Uribe Tobón, Secretaria Ejecutiva de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos:

"Esta es sin duda alguna una gran contribución al ordenamiento del servicio de alumbrado público. Aunque este punto no se encuentra explícitamente contemplado en el proyecto de ley de servicios públicos, la Junta Nacional de Tarifas se encuentra trabajando en este frente. Hemos tenido varias quejas respecto a este servicio, tanto por parte de las empresas que deben prestar el servicio como por parte de los usuarios. Actualmente el servicio cobra como un impuesto proporcional al consumo de energía por parte del usuario.

Creemos que este sistema amerita revisión porque indudablemente plantea inequidades cuando los municipios no prestan adecuadamente el servicio. Tal vez sería más procedente asignar esta función directamente a las empresas de electricidad que facturarían el servicio de acuerdo a una tarifa fijada por la entidad competente (JNT). Esto garantizaría que si el servicio no se presta, quede cobijado dentro de las normas del Decreto 1842 y por lo tanto no podrá cobrarse.

Analizado pues el texto del proyecto, me permito, señor Presidente, proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 14 de 1992 Cámara por medio de la cual se adscriben unas funciones a las Comisiones sextas del Congreso y a los Concejos Municipales en relación con los servicios públicos, con sus respectivas modificaciones contenidas en el pliego respectivo que se adjunta.

Señor Presidente, con todo respeto,

Francisco Javier Murgueitio Restrepo.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 14 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se adscriben unas funciones a las Comisiones Sextas Constitucionales del Congreso y a los Concejos Municipales en relación con los servicios públicos".

Doctor

JUAN CARLOS VIVES M.
Presidente Comisión Primera
Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes.
Santafé de Bogotá, D. C.

Adjunto a la ponencia me permito entregar pliego de modificaciones sobre el Proyecto de ley número 14 Cámara de 1992, "por medio de la cual se adscriben unas funciones a las Comisiones Sextas Constitucionales del Congreso y a los Concejos Municipales en relación con los servicios públicos".

Artículo 1º Queda igual al texto original.

Artículo 2º Se elimina la palabra permanente, el resto queda igual.

Artículo 3º Queda igual al texto original.

Artículo 4º Queda igual al texto original.

Artículo 5º Se elimina.

Artículo 6º Se elimina.

Artículos 7º y 8º quedan iguales al texto original.

Señor Presidente, con todo respeto,

Francisco Javier Murgueitio Restrepo.