



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 191

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 7 de diciembre de 1992

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### P O N E N C I A S

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 132 Cámara, 154 Senado de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Montreal relativo a sustancias agotadoras de la Capa de Ozono".

Ponente: **Benjamín Higuera Rivera.**

#### CONTENIDO

1. Fundamentos constitucionales.
2. Consideraciones generales.
3. Proposición.

Señor Presidente,  
honorables Representantes:

He recibido el encargo del señor Presidente de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, de rendir ponencia para segundo debate, al proyecto de ley número 154 de 1992 de Senado y número 132 de 1992 de Cámara, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Montreal relativo a sustancias agotadoras de la Capa de Ozono", suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.

#### 1. Fundamentos constitucionales.

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

Del conjunto de preceptos sobre la protección y conservación del Medio Ambiente y los recursos naturales relacionados con el desarrollo económico y social, vale la pena des-

tañar el artículo 334 de la Constitución que establece la intervención del Estado "en la explotación de los recursos naturales, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y de servicios públicos y privados", con el fin de "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano".

Igualmente en términos de la responsabilidad internacional del país sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad la Carta Magna hace referencia en el artículo 226 a la función del Estado "de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas".

Así mismo, el protocolo se enmarca dentro de lo preceptuado por el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia que señala que "todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano" y que "es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del Ambiente". En efecto con la aprobación del presente Protocolo en su forma enmendada el Estado Colombiano estará contribuyendo a un propósito nacional e internacional cual es la protección del Medio Ambiente.

Con ello se facilitan el desarrollo de normas que, acorde con el artículo 80 de la Constitución Política prevengan y controlen los factores de deterioro ambiental, impongan las sanciones legales y exijan la reparación de los daños causados. Lo anterior en concordancia con el deber ciudadano de "velar por la conservación de un Medio Ambiente sano" consagrado en el artículo 95 de la Carta Política.

#### 2. Consideraciones generales.

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

El proyecto recibió ponencia favorable en primer debate el 14 de octubre de 1992 y ponencia favorable en segundo debate el 27 de octubre de 1992 en el honorable Senado de la República.

El protocolo relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono, fue adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Protocolo relativo a los Clorofluorocarbonos del Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono, que tuvo lugar entre el 14 y 16 de septiembre de 1987. Posteriormente fue enmendado en Londres en 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.

El propósito de este protocolo es el de desarrollar los principios y normas contenidas en el Convenio de Viena de 1985 para la Protección de la Capa de Ozono, el cual fue ratificado por la República de Colombia mediante la Ley 30 de 1990. En este sentido, debo señalar que este protocolo es desde el punto de vista de resultados, complementario con el Convenio de Cambios Climatológicos suscrito en la pasada Cumbre de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En efecto aquél, busca hacer frente al agotamiento de la Capa de Ozono que se encuentra en la estratosfera, en tanto que, el Convenio sobre Cambios Climáticos enfrenta el problema de la concentración de gases en la estratosfera, diferentes a los que controla el Protocolo.

Es un esfuerzo común iniciado hace aproximadamente siete años, que busca eliminar las sustancias y actividades que inducen el problema, debido al aumento de los clorofluorocarbonos y halones en la estratosfera en razón de la producción generalizada de químicos.

Tal como lo recoge la exposición de motivos que acompaña al proyecto, la ley aprobatoria de este Protocolo y sus enmiendas, el agotamiento en la Capa de Ozono tiene importantes efectos en la salud de los seres humanos como el aumento de ceguera, cataratas, cáncer de piel y pérdida de defensas inmunológicas, así como en la flora, fauna y medio ambiente en general, reduciendo la productividad de las cosechas amenazando las cadenas alimenticias y la seguridad alimentaria del planeta.

Conocemos perfectamente el interés que en nuestro país y en el mundo, existe por el desarrollo de actividades tendientes a la protección del Medio Ambiente. Así lo establece nuestra Constitución Política.

El Protocolo de Montreal establece normas de control en el futuro inmediato para la pro-

ducción y el consumo de sustancias que como los clorofluorocarbonos, los halones y el bromo son fuentes del problema, haciendo cada vez mayores las limitaciones, hasta ubicarlos en términos que no afecten el medio ambiente, en lo posible antes del año 2000.

Con ese fin se adoptaron controles de comercio con Estados que no sean parte del Protocolo a partir del 1º de enero de 1993, fecha en la cual ninguna parte del instrumento podrá exportar sustancias controladas a los Estados que no sean Partes en el presente Protocolo. Así mismo, se le estableció la prohibición a las Partes de importar sustancias controladas procedentes de cualquier Estado que no sea parte de él.

La oportunidad de obtener asistencia técnica a los efectos de aplicar las normas de este acuerdo internacional, está condicionada también a la aprobación de su texto.

Como se podrá observar, el Protocolo además de ofrecer una política para la protección de la Capa de Ozono, ofrece la oportunidad de la asistencia técnica y establece medidas energéticas para el cumplimiento de sus postulados. En la actualidad son 86 los países que han ratificado este instrumento, principalmente los países desarrollados y un número representativo de los países en desarrollo, cuyo número no miembros o parte del Protocolo asciende a 99. Esto en gran medida se explica por el alcance eminentemente técnico de sus disposiciones, las exigencias sobre reconversión industrial y el crecimiento del número de países en el concierto internacional.

En Colombia, las industrias más importantes del sector y estamentos institucionales como la Andi, el Ministerio de Desarrollo, el Inderena y el Ministerio de Relaciones Exteriores, han recomendado la aprobación del Protocolo.

Los plazos para que Colombia entre a ser país miembro del Protocolo de Montreal, se están terminando rápidamente. De acuerdo con lo estipulado, si tres meses antes del 1º de enero de 1993, Colombia no ha depositado el instrumento de ingreso al Protocolo en Naciones Unidas, a partir de tal fecha, no podrá adquirir ninguna sustancia clorofluorocarbonada, tecnologías relacionadas o sustitutos temporales, ni tendrá la posibilidad de exportar bienes que contengan estos productos a países signatarios del Protocolo. Tampoco tendrá acceso a los Fondos Internacionales dedicados a apoyar el proceso de Transformación Tecnológica, que implica el cambio de uso de tales sustancias.

Agotados esos insumos industriales en Colombia, todavía esenciales para la fabricación de los aislamientos térmicos de los refrigeradores y para el soplado de espumas sintéticas, la situación descrita simplemente conduciría a la parálisis total de dichos sectores industriales. También, en menor proporción se afectará la fabricación de ciertos calzados, trabajos que impliquen procesos de desengrase, uso de fungicidas gaseosos y de disolventes para la limpieza de partes electrónicas e incluso la construcción de extintores a base de halones, entre otras actividades.

Para tener una idea de la magnitud del problema, la producción en el campo de la refrigeración durante 1992, será entre trescientas y trescientas cincuenta mil unidades de neveras y sesenta mil refrigeradores diversos.

### 3. Proposición.

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 154 de 1992 Senado, y número 132 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono", suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con

sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.

De los honorables Representantes,

**Benjamín Higuera Rivera**  
Ponente.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 27 de 1992.

Autorizamos el presente informe.

**Armando Pomarico Ramos**, Presidente Comisión Segunda Cámara de Representantes. **Juan Hurtado Cano**, Vicepresidente Comisión Segunda Cámara de Representantes. **Hugo Alberto Velásco Ramos**, Secretario Comisión Segunda Cámara de Representantes.

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de Acto legislativo número 116 de 1992, "por el cual se erigen a las ciudades de Tunja y Popayán en Distritos Turísticos, Históricos y Universitarios y se dictan otras disposiciones".

Doctor  
**CESAR PEÑEZ GARCIA**  
Presidente y honorables miembros  
Comisión de la Mesa

Honorables Representantes:

Cumplo con el honroso encargo de presentar ponencia para segundo debate sobre el proyecto de acto legislativo en referencia.

Debo informar a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes que el proyecto fue aprobado por unanimidad por la Comisión Primera Constitucional de esta Corporación.

Se concreta mediante este proyecto un tratamiento especial para las ciudades de Tunja y Popayán, que por su tradición, historia e importancia en el desarrollo intelectual y cultural de la Nación colombiana, se merecen. En efecto, desde la ceremonia de su fundación, tanto Tunja como Popayán han sido, por su ubicación geográfica, por su carácter de centro de formación universitaria y académica, además de fundamental paso para la campaña libertadora, protagonistas sin par de nuestra historia.

Centros de gran importancia durante la conquista y epicentros del virreinato español, las dos ciudades vivieron entonces el esplendor de la realeza y del poder; epicentro de nuestra independencia, su ejemplo libertario se expandió por doquier de la República y sus sacrificios todavía merecen el homenaje de los colombianos; cuna de nuestros más grandes e ilustres próceres, bien debe nuestra Constitución proporcionarles tanto a Tunja como a Popayán, ilustres ciudades y epicentros de la cultura y la academia, instrumentos de progreso y desarrollo; centros universitarios que ejercen influencia considerable sobre la juventud y la cultura de toda la comarca caucana y boyacense, respectivamente; y además de todo ello, ambas ciudades se levantan hoy como el principal atractivo histórico, cultural y turístico de Colombia, al mismo tiempo que moderniza su industria y su comercio. Este conjunto de circunstancias, simbolizadas en sus históricos monumentos, han motivado la iniciativa que se presenta a la consideración de ustedes, y que ha recibido la acogida mayoritaria del sentimiento nacional.

Por ello, hemos creído oportuno traer a consideración de la honorable Cámara de Representantes una vieja aspiración de la ciudadanía payanesa y tunjana, que propende por un régimen especial para las dos ciudades,

patrimonio cultural, histórico y universitario de nuestro país, y porque no, de la humanidad. En efecto, desde hace algunos lustros se ha venido ventilando en foros académicos y políticos de la República, la idea de erigir a Tunja y Popayán en Distritos, a efectos de que no esté sometida al régimen municipal ordinario y pueda contar con un estatuto, también especial, para su régimen fiscal, administrativo, y su fomento económico, social y cultural, al igual que para su recuperación y preservación ecológica y la nacionalización de sus recursos naturales y de asentamientos humanos.

### Tunja y Popayán, patrimonio nacional.

No es desconocido para nadie, que nuestro país cuenta con innumerables santuarios naturales y construidos, que bien pueden constituirse en importantes polos de desarrollo económico y social, generadores de empleo, ingresos y recursos para muchos de nuestros departamentos y principalmente para aquellos que por su ubicación geográfica no han sido favorecidos por el desarrollo industrial, por fenómenos como el aplicado actualmente por el Gobierno Nacional de la apertura económica, pero que no obstante por su legado histórico y lo que han significado para el país desde la época de la independencia, su incuestionable incidencia en la formación, construcción y consolidación de nuestra nacionalidad y por sus extraordinarias riquezas naturales y ecológicas, los hacen aptos para convertir al sector turístico y cultural en una importante fuente de ingresos.

Del proceso de decantamiento histórico de los departamentos del Cauca y Boyacá y en especial de sus capitales, éstas fueron eje sobre el cual se cimentó la formación de nuestra nacionalidad y del proceso regional, constituyendo soporte primario de la resistencia republicana frente a los ataques y movimientos de la reconquista de estos territorios por los españoles. El transcurso del tiempo y el desplazamiento de los centros de decisión económica y política a otras ciudades y regiones del país, las sumió en grandes dificultades marginándolas del proceso de desarrollo, lo cual generó su situación actual de pobreza y la crisis social que en ellas impera. Circunstancias que ameritan soluciones prontas, y que a nuestro juicio sólo pueden ser superadas por la contribución y el aporte solidario de la Nación colombiana.

Con respecto a sus antecedentes, bien vale la pena transcribir el relato de quienes tuvieron el acierto en presentar este necesario y fundamental proyecto de acto legislativo.

"A la llegada de los españoles al hoy Departamento del Cauca, los paeces, jamundíes, jances, calotos, patías, guachiconos y guambianos poblaban las tierras del pubén, su tenacidad y laboriosidad le permitió sobrevivir a la Conquista, remontar la Colonia, protagonizar la Independencia y formar la República. Hoy, quinientos años más tarde, la historia les ha dado el sitio que se merecen. La nueva Carta Magna tiene letra indígena y en el Congreso las leyes de la República se enriquecen con el sucum de Tierradentro, de Silvia y de Tunebía.

El Conquistador de las tierras del Cauca, Don Sebastián de Belalcázar que en 1536 fundara Popayán, jamás imaginó que de esa tierra brotaran los criollos, intelectuales, soldados y caudillos que la liberarían del sometimiento español. Desde su nacimiento Popayán fue una favorecida, tan solo a cuatro años de su fundación, Don Sebastián es nombrado "Adelantado y Gobernador Vitalicio". En 1541 la provincia cubría la mayor parte del actual territorio colombiano sin la costa y el nor-oriental del país.

Esto permitió que durante la Colonia y la Independencia, fuera Popayán uno de los principales centros de la cultura, de una incipiente industria manufacturera y de la política. Durante las luchas por la Independencia

florece en Popayán grupos de hombres que con inteligencia y sangre escribieron páginas inmortales de la historia nacional, como Don Camilo Torres.

Pero no sólo el arte religioso se generaba en una hermosa compenetración con la cultura muisca, también la arquitectura civil elevada por Conquistadores, Fundadores, Gobernantes y Adelantados se ornaba con una exquisita belleza que fue vistiendo a la ciudad con gala de joven doncella.

Los amplios conventos, la prolífica construcción de fábricas destinadas al culto, son expresión de un refinado arte mudéjar, de los cuales su gran mayoría logró sobrevivir al vandalismo de la piqueta modernista. Las casas señoriales vestidas con pinturas manieristas y sus techumbres plenas de alegorías y seres mitológicos son expresión cultural de reconocimiento mundial.

A lo largo de los años la ciudad ha cuidado sus tesoros, pero no quiere ser vista como un circuito de ruinas sino como una esplendorosa joya abierta a las más exquisitas exigencias del espíritu. Pocas ciudades de América Hispánica poseen en tan pequeño espacio tan inmensa riqueza cultural e histórica: La Capilla de Nuestra Señora del Rosario en la Iglesia de Santo Domingo, llamada la Sixtina Americana, la Capilla de la Hermandad del Clero, la portada de la Catedral esculpida por Don Bartolomé Carrión, o el Altar de los Pelicanos de la Iglesia de San Francisco, son apenas una pequeña muestra de otros muchos ejemplos de una rica expresión artística, que también estuvo presente en la arquitectura civil. Tunja, declarado Monumento Nacional por la Ley 163 de 1959, es una de las escasas ciudades de América Hispánica que orgullosa muestra la casa de su fundador, a la que acompaña la casa del Versificador de la Elegía de Varones Ilustres de Indias, Don Juan de Castellanos o la del Notario del Rey Don Juan de Vargas, o la de los Ruiz Mancipe, sin poder dejar de mencionar las habitaciones conventuales y la Iglesia de Santa Clara la Real en donde vivió sus largos diálogos con el creador Sor Josefa de la Concepción del Castillo y Guevara, cuya obra, junto a la del muy tunjano Fray Andrés de San Nicolás y a la de la mejicana Sor Juana Inés de la Cruz, integran el trípode de la literatura mística americana.

Cuna y Taller de la Libertad, llamó el Libertador en 1819 a esta ciudad en cuyo suelo se libró la Batalla de Boyacá con la que se inició la liberación de América del hegemónico gobierno español y se selló nuestra independencia. La contribución eficaz de sus hombres a estas gestas y a la consolidación de la República, constituye orgullo del país y razón de fruición para los boyacenses.

La República se cuajó con la idea y la gestión de Don José Joaquín Camacho y de Don José Ignacio de Márquez; con la sangre sapicado en los paredones del Pacificador, de Don Juan Nepomuceno Niño y de Don José Cayetano Vásquez quienes hicieron cierto aquello de que "eternamente vive quien muere por la patria" y con la letra de José Joaquín Ortiz y Alfredo Gómez Jaime.

Popayán y Tunja tienen, pues, una historia paralela, entregaron siempre sin reservas su contingente al engrandecimiento de la patria, construyeron y protagonizaron los episodios más estelares de su historia. Don Camilo Torres, Presidente Provisional en Tunja, recibió al Libertador en su plaza mayor y lo lanzó al camino de la gloria diciéndole entonces: "Vuestra Patria no morirá mientras viva nuestra espada", iniciándose la campaña admirable que culminó en Caracas.

Estas dos ciudades guardan un tesoro cultural e histórico invaluable y de grandes repercusiones a nivel nacional; quien evoque los orígenes de nuestra nacionalidad encuentra en estas dos ciudades, los cimientos de la República que creó Bolívar a partir de la independencia, lo cual hace que sean destino forzado y permanente de un turismo que

debe convertirse en factor de mejoramiento social y económico.

Tunja y Popayán son hoy centros estudiantiles de primer nivel, en los que sus universidades contribuyen a aportar en los niveles académicos, tecnológicos e investigativos para el engrandecimiento de los departamentos y se vinculan directamente al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

#### Del nuevo régimen territorial en la Constitución de 1991.

El artículo 286 de la Carta dispone que "son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas...".

Están definidos por la Constitución los distritos como entidades territoriales, conformadas por un municipio. Por extensión, población y condiciones económicas, la ley les atribuye un régimen especial distinto del de los demás municipios. Son pues, entidades del orden municipal, respecto de las cuales se debe indicar qué normas del orden municipal no les son aplicables. En todo caso, los regímenes especiales que se les aplican señalarán la participación que les corresponde en las rentas departamentales, las transferencias que recibirán por situado fiscal, sus competencias y las condiciones de su funcionamiento.

Los distritos se crean por acto legislativo, pero la Constitución de 1991 reconoció como tales al de Bogotá, Santa Marta y Cartagena.

Concretamente, se regula sobre los recursos los siguientes aspectos, además de los indirectamente mencionados:

1. La ley, a iniciativa del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución, determinará el situado fiscal (que es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta), para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Un quince por ciento (15%) del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

2. Son recursos de las regiones las partidas asignadas del presupuesto nacional; las transferencias de los ingresos o rentas corrientes del Estado; los porcentajes de los recaudos de impuestos o tasas, recargos y contribuciones especiales de carácter regional; los rendimientos o ingresos provenientes del propio patrimonio o del producto de operaciones de crédito; las donaciones y legados, etc., y los demás que le sean asignados por ley.

3. Además de que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de propiedad exclusiva, gozan de los mismos privilegios que los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos que la propiedad privada; los bienes e ingresos de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, transferidos por la Nación, no podrán revocarse, ni su destino ser modificado.

La propuesta de conversión de estas ciudades en distritos busca remediar una de las más grandes y evidentes injusticias de la historia nacional; el marginamiento de muchas de estas regiones del país —tan cercanos y tan lejanos de los centros de poder— de la participación en las decisiones que afectan su entorno. La constitucionalización de la figura de los "distritos" como entidades territoriales continuó los esfuerzos del Consti-

tuyente de 1968 y del legislador extraordinario de 1979 en la búsqueda de una figura que consagrara el territorio de unas ciudades-metrópolis como unidad territorial, geográfica y sociológica referida al fenómeno moderno de formación de grandes espacios urbanos a partir de una clara dinámica económica.

A estos entes territoriales les será aplicable el régimen constitucional y legal ordinario de los departamentos y las normas especiales que se dicten para ellos, y podrán, por autorización de la ley, crear los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En tal sentido, percibirán el situado fiscal correspondiente, las rentas típicas de los departamentos, y las que sean autorizadas por las leyes para el territorio específico de su jurisdicción.

Constituyen una entidad territorial diferente a los departamentos, segregada para todos los efectos, con excepción de lo relativo a la circunscripción electoral específica para el legislativo nacional. Beneficiará a los municipios y provincias olvidados de cada uno de éstos donde se constituyan los distritos, por cuanto se dispone que las rentas departamentales causadas en su territorio continuarán siendo del departamento. Liberados así de las obligaciones respectivas de las grandes ciudades, sus recursos podrán destinarse a los municipios atrasados o más necesitados. Y sólo un porcentaje de las mismas, fijado por la ley, será percibido por el distrito.

Como es de todos conocido, los artículos 322 y 328 de la Constitución Política contemplan las figuras del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y los Distritos Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, y autoriza su no sujeción (en los actos legislativos correspondientes y dada la categoría que de entidad territorial la Constitución les ha otorgado) al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. Se consagran igualmente en la Carta estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural, por lo cual queremos extender la posibilidad de esos beneficios a unas ciudades históricas como lo son Tunja y Popayán.

No puede afirmarse que la propuesta se trate de una novedad constitucional, pues sabido es que desde hace 22 años el artículo 7º del Acto legislativo número 1 de 1968, ordenó que "... la ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley...". Así lo organizó el Decreto legislativo número 3133 del 26 de diciembre de 1968, "por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá", el cual actualmente rige y gobierna el funcionamiento distrital de la capital de la República.

Más adelante, este régimen excepcional lo dio el Congreso de Colombia a la ciudad capital del Departamento de Bolívar, a la que mediante el Acto legislativo número 1 de noviembre 3 de 1987, erigió también en Distrito Turístico y Cultural. Posteriormente, exaltó a la ciudad capital del Departamento del Magdalena en Distrito Turístico, Cultural e Histórico, mediante el Acto legislativo número 03 de diciembre 29 de 1989. En consecuencia, hoy en Colombia funcionan tres distritos, a saber:

- El Distrito Especial de Bogotá;
- El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias;
- El Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

En esta forma, el constituyente colombiano a través de nuestro Congreso Nacional, ha exaltado a tres ciudades ilustres de Colombia: a Bogotá, Cartagena y Santa Marta, a una categoría jurídico-administrativa supe-

rior a la de simple municipalidad ordinaria, que bien pudiéramos definir como ente intermedio entre los municipios y los departamentos, con más poder para autodeterminarse y con especiales recursos financieros para afrontar problemas del mayor interés y responsabilidad del conjunto de la Nación.

Nos encontramos ante un serio dilema: o la Nación le vuelve el frente a Tunja y Popayán y deja de darles la espalda como ha venido sucediendo, o las dota de instrumentos propios, distritalizándolas, como lo estamos proponiendo, para que con superiores herramientas afronten las dificultades y problemas de interés nacional que en la actualidad las amenaza.

#### Objetivo y contenido del proyecto.

Razones como las que se han expuesto, imponen la necesidad de dotar a Tunja y Popayán de la estructura jurídico-administrativa superior a la municipalidad, como sería su conversión en "Distritos Turísticos, Históricos y Universitarios" que estamos proponiendo, para que así dotada con mayor fuerza pueda afrontar todas estas contingencias; para que ahora como Distrito le puedan seguir sirviendo a todos los colombianos.

La iniciativa que ya ha sido sometida al estudio de la Comisión Primera Constitucional, y donde ha recibido el voto unánimemente favorable de todos sus integrantes, espero merezca ser aprobada por la plenaria de esta Corporación, que como enmienda constitucional pretende darles a Popayán y Tunja, una ayuda eficaz y un instrumento útil para organizarse distritalmente y poder así tener las capitales de Cauca y Boyacá, respectivamente, superiores competencias y recursos financieros para superar la grave crisis urbanística, cultural, económica y social que desde hace varios años la viene sacudiendo por problemas cuyo interés trasciende el ámbito local.

Estoy seguro entonces de que un nuevo ordenamiento institucional como el que estamos presentando a vuestra honorable consideración que es el de los Distritos Turísticos, Históricos y Universitarios para Tunja y Popayán, le permitirá al país, ante todo, aprovechar las reconocidas ventajas comparativas que contribuyeron a dinamizar la economía urbana de las dos ciudades y a las ciudades en sí mismas, gestar un nuevo contexto institucional para crear un entorno favorable para las posibilidades que se ofrecen con la nueva estrategia económica que se está implementando en Colombia a partir de la aplicación del mecanismo de la apertura.

El reconocimiento de los conflictos regionales como objeto de la planificación, medida legitimada y adoptada efectivamente por Colombia en la reunión de Punta del Este de 1961, promovió la formulación de estrategias que enmarcaban estos problemas en el contexto de la planificación de áreas menores dentro del ámbito nacional.

El plan escrito como eje del desarrollo y el crecimiento económico generó importantes disparidades regionales que arrojaron como resultado desigualdades a nivel de la distribución territorial de las fuerzas en distintas partes del territorio, en los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento y distribución, al igual que en las condiciones para satisfacer necesidades básicas de la población en distintas partes del territorio.

Estos desequilibrios generaron una situación de desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva. Era allí donde radicaban las condiciones para la perpetuación del crecimiento territorial desigual y fraccionado y, por tanto, para la permanencia de las disparidades interdepartamentales. Y la escasa integración económica territorial existente entre los departamentos, no garantiza que en el mediano plazo se gesten la creación de un

mercado interno que movilice mercados para la expansión industrial nacional o el ensanche de la base de recursos del país movilizados en los departamentos más atrasados industrialmente.

Mantener esta concepción de desarrollo y crecimiento económico equivale a promover que los departamentos más desarrollados sigan concentrando el incremento industrial, económico y de progreso, impidiendo un equilibrio que atenúe las disparidades regionales y la concentración poblacional, industrial y económica.

Lo anterior significa que si los proyectos políticos que se ejecuten en el futuro no incluyen modificaciones sustanciales en relación con aquellos departamentos olvidados por parte del gobierno central, y por tanto con un desarrollo mínimo en sus distintos niveles, seguirán siendo estos departamentos los mayores expulsores de población en busca de nuevas oportunidades hacia otras regiones del territorio nacional, los mayores demandantes de recursos y el principal promotor del conflicto social que vive Colombia.

No se puede desconocer que la apertura económica que ha promovido el Gobierno del Presidente Gaviria significa una gran oportunidad para estimular en el ámbito nacional la integración en torno a las industrias propulsivas y dominantes con poder de arrastre en el espacio industrial y laboral, y que sean compatibles con las características sectoriales de producción y de servicios en las zonas donde se establezcan o se encuentren.

Uno de los sectores económicos que el Gobierno está en mora de impulsar es el turístico. No es desconocido por esta Corporación, que nuestro país cuenta con innumerables santuarios naturales y construidos, que bien pueden constituirse en importantes focos generadores de desarrollo, empleo, ingresos y recursos para muchos de nuestros departamentos y sobre todo para aquellos que por su ubicación geográfica no han sido favorecidos por el desarrollo industrial, ni lo serán con la apertura, pero que su legado histórico, su incuestionable incidencia en la consolidación de nuestra nacionalidad y sus extraordinarias riquezas naturales, los hacen aptos para convertir al sector turístico en una nueva fuente de ingresos.

Es de resaltar la importancia que para la historia colombiana tienen estas dos ciudades, cunas de nuestros antecesores, y espacio trascendental dentro del movimiento independentista. Hechos que convierten estas ciudades en atractivo turístico para todos los habitantes del territorio nacional. Esto conduce a la necesidad de que el legislador aporte herramientas al Gobierno Nacional, de manera que sea una realidad la recuperación de estas zonas, a través de medidas que fomenten el turismo y la adecuación de estas ciudades a esa situación.

No se puede dejar de lado lo relativo a la importancia académica que han tenido a lo largo de la historia tanto la ciudad de Tunja como Popayán, pues ha sido allí donde han tenido su formación intelectual los grandes próceres colombianos, lo cual las ha convertido en importantes centros de formación y educación. Las dos ciudades son hoy centros estudiantiles de primer nivel; sus universidades y centros de formación profesional contribuyen en los órdenes académicos e investigativos al engrandecimiento intelectual del país.

Sin embargo, los tiempos han castigado duramente a estas ciudades que ven desesperanzados como sus múltiples problemas se van agravando día a día, sin encontrar la solidaridad del pueblo colombiano, al que ayudaron a forjar durante los distintos momentos de la historia nacional.

De otra parte, conviene anotar que el proyecto que el legislador dictará para Tunja y Popayán, prevé un estatuto especial sobre su

régimen fiscal, administrativo y sobre fomento económico, social, cultural y turístico. Hay aquí un mandato importante que debe enmarcarse en el Fomento Turístico y Cultural según el espíritu del Constituyente de 1991, enmarcado dentro del contexto de un Estado Social de Derecho. Colombia avanza hoy en el mejoramiento de nuestros municipios, con el nuevo régimen de ordenamiento territorial consagrado en la Constitución de 1991 y varias de las normas pertinentes deberán aprovecharse y desarrollarse para hacer de Tunja y de Popayán un ejemplo de la administración contemporánea.

Al evacuar favorablemente la ponencia sobre el Proyecto de acto legislativo número 116 de 1992, que en segundo debate se somete a la consideración de la plenaria de esta Cámara, se estaría reconociendo en un acto elemental de justicia, la enorme incidencia de estas ciudades en la formación de nuestra Patria, pero además, por primera vez las estaría dotando de los medios adecuados en materia económica y administrativa para enfrentar con tenacidad y altivez los gravísimos conflictos sociales y económicos que afligen a estas ciudades protagonistas esenciales de nuestra nacionalidad y forjadoras de la independencia.

Los antecedentes de Bogotá, Cartagena y Santa Marta nos hacen ser optimistas de que el Congreso de la República no será esquivo con Tunja y Popayán y que no vacilará en suministrarle su oportuna y eficaz cooperación aprobando en segundo debate el proyecto que estoy sometiendo al estudio y examen de la honorable Cámara de Representantes.

Por todo lo anterior, consideramos que elevar a las ciudades de Tunja y Popayán a Distritos Turísticos, Históricos y Universitarios, es un acto de justicia histórica y de conveniencia administrativa con miras al desarrollo y prosperidad de estos territorios. Constituiría un jalón definitivo en su progreso que sería reconocido por el "veredicto justiciero de los tiempos".

Por todo lo anterior, me permito proponer:

Désele segundo debate al Proyecto de acto legislativo número 116 de 1992, "por el cual se erige a las ciudades de Tunja y Popayán en Distritos Turísticos, Históricos y Universitarios y se dictan otras disposiciones".

Firmado: José Darío Salazar Cruz, Héctor Helí Rojas Jiménez y Silvano Rodríguez Martínez, Ponentes, Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SECRETARIA GENERAL

Santafé de Bogotá, D. C., 1º de diciembre de 1992.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

Juan Carlos Vives Menotti.

El Vicepresidente,

Julio E. Gallardo Archbold.

La Secretaria General,

Luz Sofía Camacho Plazas.

#### TEXTO DEFINITIVO

aprobado en la sesión de la Comisión Primera Constitucional Permanente del día 25 de noviembre de 1992, al Proyecto de Acto legislativo número 21 de 1992 Cámara, "por medio del cual se reforman los artículos 328 y 356 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, conservarán su régimen, carácter y prerrogativas.

Se erige igualmente en Distritos Turísticos a los municipios de Girardot, Departamento de Cundinamarca; Pasto, Departamento de Nariño; Melgar y Honda en el Departamento del Tolima; La Virginia y Marsella en el Departamento de Risaralda y Socorro, San Gil, Barichara y Charalá en el Departamento de Santander.

La ley dispondrá lo conducente a la organización, integración, funcionamiento y régimen político, fiscal, administrativo y de participación ciudadana de estos distritos.

En adelante la creación de nuevos distritos turísticos la hará la ley. La misma regulará su organización, integración y conformación, así como su régimen político, fiscal, administrativo, de fomento turístico, de participación ciudadana y en general, sobre todo lo relacionado con su funcionamiento.

Parágrafo 1º La anexión de los municipios a los Distritos a que se refiere este artículo solamente se podrá efectuar a través de los mecanismos de un referendium local, que convocará el Concejo de acuerdo al procedimiento ordinario que establece la ley sobre la materia.

Parágrafo 2º Los Distritos Turísticos no estarán sometidos al régimen ordinario de los municipios. Tendrán un régimen especial adecuado a su objeto, sin embargo, en lo no previsto en sus normas especiales, se aplicará el régimen ordinario de los municipios.

Parágrafo 3º Sobre las rentas departamentales que se causen en los Distritos Turísticos, la ley determinará la participación que le corresponda a los mismos.

Artículo 2º El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta, así como los demás Distritos Turísticos, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiera directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá en partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital, los Distritos de Cartagena y Santa Marta y los demás distritos. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

Cada cinco años la ley a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

Parágrafo. El Distrito Capital en razón a la carga de población que recibe del país, mantendrá los actuales porcentajes de ingre-

so que percibe en desarrollo de lo previsto en este artículo.

Artículo 3º (Transitorio). Mientras se expiden las normas legales para organizar el Distrito de Girardot se aplicarán al mismo, las disposiciones vigentes para los Distritos de Cartagena y Santa Marta, y en lo que fuere procedente a Pasto; Melgar y Honda; La Virginia y Marsella; Socorro, San Gil, Barichara y Charalá.

Artículo 4º El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
Comisión Primera Constitucional Permanente.  
SECRETARIA GENERAL

Santafé de Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 1992.  
En los anteriores términos fue aprobado el articulado del presente proyecto.

Relación Acta número 21 de la fecha.

El Presidente, **Juan Carlos Vives Menotti.**

El Vicepresidente, **Julio Gallardo Archbold,**

La Secretaria General, **Luz Sofía Camacho Plazas.**

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

**al Proyecto de Acto legislativo número 021 de 1992.**

**por el cual se reforman los artículos 328 y 356 de la Constitución Política.**

Señor doctor  
**CESAR PEREZ GARCIA**  
Presidente  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad.

Señor Presidente,  
Honorable Representantes:

De manera comedida nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate sobre el Proyecto de Acto legislativo número 021 de 1992, Cámara, "por el cual se reforman los artículos 328 y 356 de la Constitución Política", y que tiene como objeto crear varios Distritos Turísticos en el país. Para el efecto estimamos conveniente anotar:

**Antecedentes.**

El proyecto inicial estaba referido al Municipio de Girardot, Departamento de Cundinamarca, para erigirlo en Distrito Turístico del interior del país.

Se consideró conveniente, dentro del trámite de la ponencia para primer debate, adicionarle los Distritos Turísticos de Pasto, Departamento de Nariño; Melgar y Honda en el Departamento del Tolima, para acumular a este proyecto los que sobre estos municipios estaban en curso (Proyectos de Acto legislativo números 160 de 1992 y 131 de 1992, Cámara).

En primer debate, se incorporan los Distritos de La Virginia y Marsella, Departamento del Risaralda; El Socorro, San Gil, Barichara y Charalá, en el Departamento de Santander.

**Vocación de Colombia por el turismo.**

A nadie escapa el manifiesto interés que desde antaño han mostrado los colombianos por la atractiva industria del turismo. Tampoco puede ocultarse que ese interés emerge y está soportado en causas bien justificadas, que incuestionablemente califican y convierten al país en uno de los más aptos para incursionar y descollar en América con total éxito en esta industria.

La simple reflexión sobre su privilegiada posición geográfica en el Continente y las especiales condiciones con las que lo ha dotado la naturaleza, por sí mismos se erigen en

su mejor aval para este objetivo. A las anteriores condiciones habrá entonces que ponerle la necesaria decisión y la definitiva voluntad política, sin estas últimas, es obvio que nada será posible y continuaremos sin salir del terreno de los buenos propósitos y loables intenciones, pero nada más.

Hoy, cuando la crisis cafetera hace pensar al país en la urgencia de alternativas socio-económicas que aseguren posibilidades de ingresos a nuestros compatriotas, se impone la necesidad de optar por definiciones que permitan abrir nuevas puertas de salida a la situación del país, dentro de las cuales indiscutiblemente deberá tomarse en cuenta la del Turismo.

**Voluntad por esta actividad.**

Dentro del trámite del presente proyecto se ha podido advertir una bien cimentada voluntad por esta importante industria, al solicitarse la acumulación de proyectos en curso, como los de Melgar, Honda y Pasto y posteriormente incorporarse en Comisión los Municipios de La Virginia, Marsella, El Socorro, San Gil, Barichara y Charalá. También se han presentado los proyectos sobre Tunja, Leticia y San Agustín, entre otros, lo cual como se anotó, permite inferir el deseo y la voluntad de la Nación por el turismo.

Bajo tales circunstancias lo procedente es facilitar a estos municipios o a los que presenten las mejores condiciones el que puedan ingresar exitosamente a esta industria, para cuyo fin será factor determinante el dotarlos de los instrumentos legales pertinentes, aspecto que sólo será posible en la medida que se les implemente con una legislación especial, que sólo deriva de la naturaleza del Distrito Turístico.

**Aspecto constitucional.**

La Constitución de los nuevos Distritos Turísticos sólo es posible hoy, mediante una reforma orientada básicamente al artículo 328 de la Constitución Política, lo cual cumple cabalmente el proyecto. Lo recomendable para el caso y a fin de evitar varias modificaciones al mismo articulado, sería incluir los distintos Distritos en un solo acto reformatorio de la Constitución. Con esta sugerencia dejamos rendido nuestro informe de ponencia para segundo debate.

**Proposición.**

En desarrollo de lo previsto por los artículos 227 y 174 ss. de la ley 5ª de 1992, nos permitimos proponer a la Plenaria de la honorable de la honorable Cámara de Representantes se sirva dar el correspondiente debate y aprobación al Proyecto de Acto legislativo número 021 de 1992, "por el cual se reforman los artículos 328 y 356 de la Constitución Política", en el orden a constituir varios Distritos Turísticos en el país y que fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, según consta en Acta número 21 del 25 de noviembre de 1992.

Siempre amigos,

**Marco Tulio Gutiérrez Morad, Arlén Uribe Márquez.**

CAMARA DE REPRESENTANTES

Comisión Primera Constitucional Permanente.

SECRETARIA GENERAL  
Santafé de Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 1992.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente, **Juan Carlos Vives Menotti.**

El Vicepresidente, **Julio E. Gallardo Archbold.**

La Secretaria General, **Luz Sofía Camacho Plazas.**

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de acto legislativo número 162 de 1992 Cámara, "por el cual se reforma el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, en el sentido de otorgarle al Congreso Nacional la función de regular la educación.

Honorables Congresistas:

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo en mención, por amable designación que me hiciera la Presidencia de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

## Antecedentes.

La iniciativa de origen legislativo está orientada en el sentido de asignarle al Congreso Nacional la función de preceptuar lo atinente a la expedición de normas generales en materia de educación, como ente hacedor de las leyes, expresión directa de la soberanía y mediante el ejercicio de ésta el Estado fija las normas obligatorias de convivencia, las cuales permanecen fundamentalmente como el límite para la acción misma de los órganos estatales.

Si bien le corresponde al Estado la regulación y el ejercicio de examinar y velar por la calidad de la educación con el fin de lograr la formación moral, intelectual y física de los educandos, como derecho de toda persona por el carácter de servicio público y de función social, tal como lo contempla el artículo 67 de la Constitución Política, por tanto debe asumir el Congreso la atribución de dictar leyes marco que organicen los principios o reglas que deben plasmar el ordenamiento educativo en el país para que la educación cumpla con el alcance constitucional de servicio público y función social en defensa de los derechos sociales, económicos y culturales que consagra la Carta Magna, como lo expresa en la exposición de motivos el gestor de este proyecto, doctor Alex Durán Fernández, el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución o el artículo 156, numeral 20, literales e) y f) de la Comisión Codificadora, fueron aprobados en segundo debate con 56 votos el 30 de junio de 1991, en la Asamblea Nacional Constituyente, como lo señala el Secretario General de la misma durante el período reglamentario, doctor Jacobo Pérez Escobar, en aclaraciones difundidas, donde certifica el examen de las fuentes documentales y las grabaciones correspondientes a las sesiones plenarias de esa Corporación. Manifiesta que los literales e) y f) del artículo decían:

"e) Fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos";  
"f) Regular la educación".

Luego, al ser aprobado el texto sustitutivo del literal e) el día 3 de julio del año inmediatamente anterior, que estipula el régimen salarial de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y la inclusión de un nuevo literal f), que permite regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, se advierte con claridad meridiana que el ponente pretermitió el contenido del antiguo literal f), que por consiguiente debería pasar a formar el literal g) del numeral 19 del artículo 150, que decía:

f) Regular la educación.

## Alcance constitucional del proyecto de acto legislativo.

El presente proyecto cumple a cabalidad con los postulados que consagra la Carta Política en su artículo 375, en virtud de que es avalado por más de los diez miembros del Congreso, de acuerdo con lo contemplado por dicha norma.

Revisando el título sobre las atribuciones del Legislador, es pertinente que dentro de ellas se le asigne la de regular la educación.

Por lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta la importancia y el beneficio que genere el ejercicio de esta atribución para el Congreso de Colombia y para la educación en general, me permito proponer a los honorables Representantes:

Dése primer debate al Proyecto de acto legislativo número 162 Cámara de 1992, "por el cual se reforma el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, en el sentido de otorgarle al Congreso Nacional la función de regular la educación".

Vuestra Comisión,  
José Arlem Uribe Márquez, Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NUMERO 162 DE 1992

(primer período ordinario)

por el cual se reforma el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia en el sentido de otorgarle al Congreso Nacional la función de regular la educación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Adiciónese el literal g) al numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, que quedará así:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- «1. Igual texto original.
2. Igual texto original.
3. Igual texto original.
4. Igual texto original.
5. Igual texto original.
6. Igual texto original.
7. Igual texto original.
8. Igual texto original.
9. Igual texto original.
10. Igual texto original.
11. Igual texto original.
12. Igual texto original.
13. Igual texto original.
14. Igual texto original.
15. Igual texto original.
16. Igual texto original.
17. Igual texto original.
18. Igual texto original.
19. Dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:
  - a) Organizar el crédito público;
  - b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;
  - c) Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;
  - d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;
  - e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;
  - f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.
  - Estas funciones, en lo pertinente a prestaciones sociales, son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas.
  - g) Regular la educación».

- «20. Igual texto original.
21. Igual texto original.
22. Igual texto original.
23. Igual texto original.
24. Igual texto original.
25. Igual texto original».

Artículo 2º El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su sanción.

Alex Durán Fernández, Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena; Gabriel Acosta Bendeck, Juan Carlos Vives Menotti, Martha C. Daniels G., Freddy Sánchez, Pedro V. López, Tomás Velásquez, Jorge Hernando Reyna, Alfonso López, Julio Mora Mesías, Guillermo Chávez, Luis E. Valencia, Alfredo Cuello B., Jairo Romero González, Iván Name V., Jairo Bedoya H., Jaime Arias Ramírez (hay más firmas ilegibles).

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La función específica del Congreso es la de legislar. El artículo 150 de la Constitución Política, al indicar las funciones de ese cuerpo, dice:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

"..., contempla palabras seguidas de las materias y actividades que debe regular...".

Este ente creador del derecho positivo, importante por las atribuciones atinentes a la elaboración de las leyes, como el querer de todos, como verdad política, depositario directo de la confianza y la voluntad popular, asamblea política representativa y deliberante (Parlamento), que precisamente por ser tal está llamada a realizar la función legislativa, dentro de su atribución constitucional de dictar normas generales, con el fin de señalar los objetivos y criterios a que debe ceñirse el Gobierno Nacional, debe incorporarse la de regular la educación.

El Constituyente de 1991 aprobó en segundo debate el 30 de junio de 1991, con 56 votos, el artículo 150 numeral 19 de la Constitución o artículo 156 numeral 20, literales e) y f) de la Comisión Codificadora.

Los literales e) y f) de dicho artículo decían:

"e) Fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servicios públicos;  
"f) Regular la educación".

El 3 de julio del año inmediatamente anterior fue aprobado un texto sustitutivo del literal e), pero se incluyó un literal f) que dice:

"e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública";

"f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

"Estas funciones, en lo pertinente a prestaciones sociales, son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstos no podrán arrogárselas".

En esa propuesta sustitutiva, como se puede observar, se omitió por el ponente indicar explícitamente que quedaba intacto el contenido del antiguo literal f), que por consiguiente debería pasar a formar el literal g) del numeral 19 del artículo 150, que decía:

"f) Regular la educación".

Ante la importancia de esta función meramente legislativa por excelencia, debe el Congreso ejercerla plenamente. Por tanto a través de este proyecto de acto legislativo, asumirá la regulación de la educación, ya que ésta se muestra como uno de los sectores de mayor crecimiento cuantitativo y cualitativo, como una de las condiciones esenciales del desempeño de la economía en el mundo entero.

Así mismo, el desarrollo de la economía moderna tiene que ser simultáneo con el desarrollo de la educación, pues la educación actualmente se organiza como un sistema de producción de realidades simbólicas que son comunicadas en forma al conjunto de la población.

Entre las distintas modalidades de institucionalización de esa comunicación están la escuela y la universidad.

El Legislador debe velar por la calidad de la educación en todos los niveles con el objeto de fortalecer el conocimiento para el desarrollo de la Nación.

Creemos, con este proyecto de acto legislativo, estar interpretando la necesidad de asignarle al Congreso esta función, a efectos de que la expedición de normas generales referentes a regular la educación tengan iniciativa en el Parlamento Colombiano.

Alex Durán Fernández, Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena; Juan Carlos Vives Menotti, Freddy Sánchez, Pedro V. López, Iván Name V., Alfredo Cuello D., Luis E. Valencia, Jairo Romero (hay firmas ilegibles).

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Al Proyecto de acto legislativo número 68/92 Cámara, "por el cual se reforman algunas disposiciones de la Constitución Nacional".

Señor Presidente  
honorables Representantes  
Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Santa Fe de Bogotá, D. C.

Cumplo con el encargo de rendir ponencia al Proyecto de acto legislativo número 68/92 Cámara, "por el cual se reforman algunas disposiciones de la Constitución Nacional".

El desprestigio del Congreso llevó a la idea de la Constituyente:

Si hay alguna institución en Colombia, cuyo prestigio se halla deteriorado en los últimos años, es el Congreso. Las causas de ese grave deterioro han sido estudiadas hasta el cansancio, y muchas de ellas, aunque desaparecidas en el Derecho Positivo, siguen gravitando en la mentalidad colectiva y son todavía el origen de las críticas que se le hacen al Congreso desde diferentes flancos.

Antes y después de la Reforma Constitucional de 1991, la opinión pública ha sido implacable y ha incurrido con facilidad en la generalización, condenando a toda una institución por las faltas de sus ocasionales integrantes.

El sistema de los llamados "auxilios parlamentarios", los recurrentes viajes al exterior por cuenta del Congreso, el ausentismo, la inmunidad, la proliferación de corbatas, el amiguismo en los contratos, algunas anomalías en el manejo de su presupuesto, son algunas de las más protuberantes fallas, que a juicio de la opinión, han dado motivos de permanente condena a las actuaciones del Parlamento.

En efecto, no es exagerado afirmar que la razón que llevó a apelar a un mecanismo extracstitucional, como es una Asamblea Constituyente, se originó en el desprestigio del Congreso y en la falta de credibilidad de sus miembros. Ya de tiempo atrás se venía planteando la necesidad de reformar la Constitución y de modo particular al propio Congreso. Los intentos de reforma de 1977 y 1979, inspirados en los ex Presidentes López Michelsen y Turbay Ayala, que de manera sustancial tocaban el órgano legislativo, se malograron por discutibles decisiones de la Corte Suprema de Justicia que las declararon inconstitucionales.

Un nuevo intento de reforma se dio en 1988 cuando el Gobierno de Virgilio Barco, previo un gran acuerdo político que no llegó a ser total, porque no comprometía a todos los movimientos políticos del momento, presentó al Congreso una propuesta de enmienda constitucional que se frustró porque la Comisión Primera de la Cámara y luego la Plenaria de esa Corporación, le introdujeron al Proyecto un Referendum para que el electorado votara la extradición o no de colombianos, en momentos en que el país vivía toda suerte de atroces atentados terroristas contra las autoridades y la población civil, incluyendo —la víspera— la voladura de un avión atestado de pasajeros y a escasos cuatro meses del asesinato del Senador Luis Carlos Galán.

La consecuencia de este hecho fue el hundimiento de la reforma en el Senado, a instancias del propio ejecutivo que la había impulsado. Estos, que fueron los tres intentos de reformas constitucionales más integrales desde 1968, nunca se cristalizaron, aunque todos ellos, justo es reconocerlo, contaron con una fuerte voluntad política del Congreso a su favor, probando de paso su propia vocación de Reforma, que fue planteada de manera especialmente profunda en los Proyectos del 79 y 88.

Agotado el procedimiento del artículo 218 que le entregaba al Congreso y sólo a él la función constituyente, el país entró en la etapa de inventarse un mecanismo que desatara el círculo según el cual en Colombia no había Reforma Constitucional que no fuera inconstitucional, y llegamos después de muchas propuestas y acuerdos a la Asamblea Nacional Constituyente.

¿Qué quiso reformar y qué se reformó del Congreso?

En medio de la incertidumbre sobre lo que significaba una asamblea con funciones de reformar o cambiar nuestra Constitución, el 9 de diciembre de 1990, los colombianos integraron ese foro reformador. Como lo demostraron de manera inequívoca los sondeos, muy escasos electores sabían lo que es una Asamblea de tal naturaleza; muchísimos inclusive ignoraban lo que es una Constitución. Lo único cierto es que esos votos fueron votos por el cambio. Votos intuitivos sí, pero que reflejaban nítidamente un cuestionamiento a la marcha del Estado y un deseo de transformación de las estructuras institucionales y de las costumbres políticas del país. Sin embargo, en medio de la ignorancia generalizada y de la confusión, en una idea si coincidían todos quienes se pronunciaron en favor de la Constituyente: en la de reformar el Congreso. Cuando los encuestadores preguntaban a cualquier transeunte, qué era, en su concepto, lo que se debía reformar de la Constitución, invariablemente respondían en primer lugar, el Congreso.

Pocos reconocían, que más allá de los auxilios parlamentarios, de los viajes al exterior, del ausentismo, de la concentración de funciones en varios cuerpos colegiados simultáneamente, estaba la estructura anárquica de unos partidos políticos en crisis y la debilidad de un Congreso apabullado por un presidencialismo prepotente armado de todos los elementos de dominación nacidos del estado de sitio y la emergencia económica.

Aunque la reforma del Congreso era propóposito unánime, muchas fueron las opiniones expresadas en torno a los temas puntuales de su contenido:

Un Congreso Unicameral y el semiparlamentarismo en Colombia, fueron propuestas de carácter general. La revocatoria del mandato o pérdida de la investidura, la ampliación del período de sesiones ordinarias, redistribución de funciones entre Senado y Cámara, racionalización del estatuto de facultades extraordinarias, desaparición de la inmuni-

dad, disminución y congelación del número de Congresistas, rígido marco de incompatibilidades e inhabilidades, constituyeron todo el espectro de propuestas que apuntaban a la transformación del Congreso. En las deliberaciones de la Asamblea Constituyente fue prolija su discusión y la mayoría de ellas se impusieron.

Hay que anotar, sin embargo, que con la perspectiva del tiempo y la misma práctica parlamentaria, se han venido acumulando argumentos que obligan a la revisión de ciertas materias sobre el particular, ya sea para precisar conceptos, corregir errores o sanear situaciones desde el punto de vista de la vigencia de la democracia y de su razón de ser.

El proyecto de acto legislativo que nos ocupa:

El Congreso de la República, en ejercicio de su poder constituyente está obligado a dar curso a todas aquellas enmiendas que considere ajustadas a las realidades sociales.

Un grupo de Representantes liderados por el doctor Ricardo Rosales, han abierto el debate a través de la presentación de un proyecto de acto legislativo, que pretende reformar algunas disposiciones de nuestra Carta Fundamental relacionadas, precisamente, con el Congreso de la República, en lo que tiene que ver con el sistema de vacaciones, inhabilidades, incompatibilidades, y asignaciones de los Congresistas.

Ocho artículos de esta iniciativa contienen las propuestas de reforma y a ellas me referiré de manera muy general para pasar a proponer en su momento, algunas modificaciones:

En cuanto al artículo 19, podemos anotar que si bien es cierto el artículo 261, de la Constitución Nacional, pretendió terminar con un instituto que como el del suplente en cargos de elección popular, había entrado en franco desprestigio por los abusos y transacciones de dudoso origen al que había dado lugar, no se puede tampoco, de manera absoluta, cercenar la representación de áreas de opinión cuando existiere una vacancia temporal, que pudiere ser muy prolongada y que en casos extremos pudiera hasta copar todo un período.

Aunque este argumento es válido para cualquier situación, en cuanto atenta con la integridad y el equilibrio de la representación territorial y política en el Congreso y otras corporaciones públicas, es más válido cuando se trata de partidos o movimientos políticos que sólo elijan un solo Senador o Representante. La ausencia, así sea temporal, deja sin representación a un sector de la sociedad que se ganó democráticamente ese nivel de participación.

Pero tampoco hay que volver, pues no sería conveniente al sistema anterior a la Constitución de 1991, que probó su inconveniencia y se ganó el repudio de la opinión pública de manera muy generalizada. Propondré pues, a este texto una modificación.

Al artículo 29 Aunque entendemos la inspiración del Constituyente al intentar darle absoluta transparencia a la elección de Congresistas, creemos que es más justo el texto que se propone en este proyecto que el contenido en el numeral 5º del artículo 179 de nuestra Carta Fundamental: Hay que evitar la participación de parientes vinculados a la administración en favor de candidatos, pero ello debe limitarse a un tiempo y a la circunscripción de que se trate. No en balde, Senadores y Representantes tienen distinto origen.

Al artículo 39 Mucho se ha discutido sobre este tema, antes y después de la Constituyente. A favor de la prohibición a los Congresistas de ocupar absolutamente cargos públicos y privados, está la razón de quienes afirman que ello contribuye a mantener unas relaciones de independencia entre el Ejecutivo y el Congreso.

Argumentos en contra hay muchos más y no carecen de legitimidad, desde el punto de

vista de la ciencia política y de las razones prácticas.

En cuanto a lo primero, la acción política individual y colectiva entraña la posibilidad de acceder al poder, al manejo legítimo del Estado. Si esa posibilidad no es viable, dentro de una democracia, el ejercicio de la política carecerá de toda validez y justificación.

La vocación política no se puede desarticular estableciendo una como división del trabajo que envíe a unos de sus actores al legislativo y a otros al Ejecutivo, de manera exclusiva y excluyente. Los romanos llamaban el *Cursus Honorum*, al proceso mediante el cual sus ciudadanos iban accediendo desde los más bajos niveles a los más elevados escenarios del poder, como retribución elemental por los servicios prestados a la Patria.

En el Derecho Público Internacional es muy extraña esta prohibición. ¿Qué tal que por el hecho de ser miembro de la Cámara de los Comunes, se hubiera privado Inglaterra, de un Ministro preciso para el momento preciso, como Winston Churchill, cuyo ascenso al Gabinete Británico fue exactamente por su actitud tozuda, terca y visionaria, al llamar la atención desde su curul al Gobierno sobre el peligro que significaba Hitler para la paz del mundo, ayudado por un primer Ministro inglés apasiguador y pasivo?

En sentido práctico, ¿es más o menos independiente, más o menos obsecuente, el Congreso de hoy que el anterior, frente al Ejecutivo? Los episodios recientes sobre la manera como se han aprobado ciertas leyes como la de la Reforma Tributaria, nos dan la respuesta.

¿Qué razón habría para privar en momentos de crisis al Gobierno de un ministro, viceministro o embajador, ideal, por el hecho de ser Senador o Representante?

Muchos de los mejores funcionarios de ese nivel que ha tenido Colombia, estaban ocupando en su momento, asientos en el Parlamento.

Propondré, oportunamente, a este artículo una modificación.

Al artículo 4º Creo que el texto que se propone tiene mayor claridad en el manejo del lenguaje y es más riguroso desde el punto de vista técnico-jurídico.

Al artículo 5º Comparto plenamente la propuesta en cuanto a que ella hace justicia frente a una disciplina profesional a la que no hay que ponerle cortapizas y obstáculos a su ejercicio, pues como bien lo afirman los autores: "Consideramos elemental que un médico, un odontólogo, una enfermera, etc., por el hecho de ser parlamentario, no quedan libres de la obligación de servir a los enfermos, o de socorrer a quienes sufren o de salvar la vida a un moribundo. Más que un derecho de estos profesionales, su ejercicio es una obligación". Propondré una modificación.

Al artículo 6º Por ser obligada consecuencia del artículo 4º, comparto plenamente su contenido.

Al artículo 7º Por cuanto el concepto incorporado en el numeral 5º del artículo 183 de la Constitución de 1991 está plenamente definido en otras normas legales, no encuentro necesidad de hacerlo por vía constitucional.

Al artículo 8º Así mismo, habiendo aprobado el Congreso la Ley 5ª de 1992, o marco de salarios, no parece conveniente enmendar la Constitución para cambiar un componente del aumento salarial para los Congresistas, cuando la experiencia y normas legales recientes como la citada, han probado su bondad.

Por las anteriores consideraciones me permito proponer a los honorables Representantes, miembros de la Comisión Primera de la Cámara: Désele primer debate al Proyecto de acto legislativo número 68/92 Cámara, "por el cual se reforman algunas disposiciones de la Constitución Nacional", con el pliego de modificaciones que adjunto.

**Guido Echeverri Piedrahíta**

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

—Artículo 1º Propongo el siguiente texto:

Las vacancias absolutas y las faltas temporales por enfermedad e incapacidad física debidamente comprobada, y por un tiempo que sea mayor a quince (15) días, de los Senadores y Representantes, Diputados y Concejales, serán ocupadas por los candidatos no elegidos en las mismas listas, en orden de inscripción, sucesivo y descendente.

El reemplazante cesará sus funciones tan pronto como se reintegre el titular. En consecuencia desaparecerán para aquél las prerrogativas que conlleva el desempeño transitorio del cargo, y los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades de que tratan los artículos 179 y 180 de la Constitución Política.

—Artículo 2º Igual al texto original.

—Artículo 3º Propongo el siguiente texto:

El numeral 1º del artículo 180, Capítulo VI, Título VI de la Constitución Nacional, quedará así: Desempeñar cargo o empleo público o privado con excepción de los de Ministros de Despacho, Viceministro y Embajadores.

—Artículo 4º Igual al texto original.

—Artículo 5º Propongo el siguiente texto:

El párrafo primero del artículo 180, Capítulo VI, Título VI de la Constitución Nacional, quedará así: Se exceptúan del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria y de las profesiones que tengan que ver con la salud, siempre y cuando este último no fuere remunerado.

—Artículo 6º Igual al texto original.

—Artículo 7º Propongo suprimirlo.

—Artículo 8º Propongo suprimirlo.

Artículo nuevo. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

**Guido Echeverri Piedrahíta**  
Ponente.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

**al Proyecto de ley número 107 de 1992 Cámara, "por la cual se rebajan penas para sindicatos y condenados".**

Cordialmente rindo ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 107 de 1992, por la cual se rebajan penas para sindicatos y condenados", cuyos autores son los honorables Representantes Manuel Cepeda, Jairo Bedoya, Octavio Sarmiento y el honorable Senador Hernán Motta Motta.

### Objeto del proyecto.

El presente proyecto busca la rebaja de penas para todos los sindicatos o condenados, en forma total para los indígenas y parcial para los demás, justificada por el acontecimiento histórico de hace 500 años: El Descubrimiento de América o Encuentro de dos Mundos o Culturas, con la llegada de Colón a nuestra América. O sea que su objetivo fundamental es que la conmemoración de este suceso se extienda a los presos colombianos, a través de una rebaja de pena.

### Análisis legal de la rebaja de penas.

La rebaja de pena es un mecanismo extraordinario de extinción de la punibilidad, bien sea por razones de política criminal o por la conmemoración u ocurrencia de ciertos acontecimientos históricos, sociales, políticos o religiosos, de positivos efectos para los colombianos, mecanismo por el cual el Estado a través del Legislador, decide disminuir la cantidad de pena impuesta a los procesados o condenados.

Entre las leyes que se han reconocido en Colombia, esta particular forma de la extinción de la pena, puede citarse la Ley 40 de 1969, que dispuso rebajar una quinta parte de la pena privativa de la libertad impuesta de los delincuentes comunes y una tercera parte de los delincuentes políticos.

Una modalidad diferente es la consagrada en la Ley 32 de 1971, en virtud de la cual se dispone conocer a los condenados a penas privativas de la libertad, un día de rebaja por tres de trabajo o estudio. Las decisiones sobre esta rebaja corresponden al juez que profirió la sentencia condenatoria, con base en certificaciones del Consejo de Disciplina del respectivo establecimiento carcelario sobre buena conducta del recluso y certificación "acerca del tiempo que aya trabajado o estudiado el peticionario en ese o en otro lugar de reclusión". (Decreto 2119 de 1965, artículo 9º).

La llamada franquicia preparatoria, que para situaciones especiales prevé el artículo 3330 del Código Carcelario (Decreto 1817 de 1964), es otra modalidad más restringida de rebaja de pena, a cargo de las autoridades penitenciarias.

Los antecedentes de la disposición que nos ocupa por conmemoraciones históricas, sociales, políticas o religiosas se presentan a lo largo del acontecer nacional. Sintetizamos las principales:

Año 1910: Por el centenario de la independencia.

Año 1911: Por el centenario de la gesta cartagenera.

Año 1919: Por el centenario de la Batalla de Boyacá.

Año 1950: Por el año santo.

Año 1953: Por la llegada al poder del General Gustavo Rojas Pinilla.

Año 1968: Por la celebración del Congreso Eucarístico y la visita del Papa Pablo VI a Colombia.

Año 1987: Por la visita del Papa Juan Pablo II.

El beneficio que se propone en este proyecto no perjudica ni el deber ni la prerrogativa del Estado de sancionar a quienes hayan violado la ley penal; pero sí llenaría de alegría a quienes padecen prisión, les tendería un manto de esperanza de ver más pronto la luz de la libertad y les haría reflexionar que el Estado, a la vez que es fuerte para castigar, también puede ser magnánimo sin dejar de lado u olvidar el fin esencial del sistema penitenciario de buscar siempre la readaptación social del penado.

Por lo anteriormente expuesto, honorables Representantes, solicito désele primer debate al Proyecto de ley número 107 de 1992, "por la cual se rebajan penas para sindicatos y condenados", y al pliego de modificaciones propuesto.

**Luis Jaime Perea Ramos,**  
Representante a la Cámara.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º Concédese una rebaja de la sexta parte de la pena privativa de la libertad impuesta o que llegue a imponerse por delitos cometidos antes del 12 de octubre de 1992.

Artículo 2º Igualmente al artículo segundo del Proyecto de ley número 107 de 1992.

Artículo 3º Exclúyense de este beneficio los procesados o condenados por homicidios agravado, secuestro, terrorismo y quienes en los diez (10) años anteriores a la expedición de la presente ley hubiesen sido condenados a pena de presidio o prisión por otro delito.

Artículo 4º Igual al artículo tercero del Proyecto de ley 107 de 1992.

Artículo 5º Igual al artículo cuarto del Proyecto de ley 107 de 1992.

**Luis Jaime Perea Ramos,**  
Representante a la Cámara.