



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 246

Sanitafé de Bogotá, D. C., jueves 15 de junio de 1993

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

PROYECTOS DE LEY

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado en plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 16 de junio de 1993 al Proyecto de ley número 117 de 1992 Cámara, "por el cual se crea el Consejo Nacional de Política Criminal".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Adscrito al Ministerio de Justicia, créase el Consejo Nacional de Política Criminal.

Artículo 2º El Consejo Nacional de Política Criminal será un organismo consultivo de análisis y estudio que servirá de foro para la discusión y la política del sector.

Dicha política comprende la persecución del delito (Policía y Fiscalía General de la Nación); su juzgamiento (Jurisdicción Penal) y la ejecución de las penas (jueces de ejecución de penas y sistema penitenciario). Igualmente será de importancia el estudio de la articulación de esa política represiva con las políticas económico-sociales que deban obrar previamente.

Artículo 3º El Consejo Nacional de Política Criminal estará integrado por:

- El Ministro de Justicia, quien lo presidirá y coordinará;
- El Fiscal General de la Nación;
- El Procurador General de la Nación;
- El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia;
- El Comandante de la Policía Nacional;
- El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS;
- Un Magistrado elegido entre sus miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura;
- Dos Senadores y dos Representantes a la Cámara elegidos por las Comisiones Primarias Constitucionales de cada Cámara;
- Un representante de los decanos de Derecho de las universidades debidamente aprobadas por el Gobierno Nacional.

Dicha elección será coordinada por el Ministerio de Justicia.

Parágrafo. La asistencia al Consejo Nacional de Política Criminal será indelegable.

Artículo 4º Son funciones del Consejo Nacional de Política Criminal:

- Conceptuar sobre las líneas generales de la política criminal;
- Estudiar la programación de la política criminal con las políticas sociales;
- Analizar y conceptuar sobre el comportamiento presupuestal concerniente al área de la justicia y proponer alternativas para su mejoramiento;
- Conceptuar sobre la necesidad y conveniencia de las reformas legislativas en el área de la justicia;
- Analizar el nivel de preparación de los funcionarios que trabajan en el sistema penal y recomendar los programas académicos que contribuyan a su mejoramiento profesional;
- Analizar los sistemas de estímulos y sanciones de los funcionarios que trabajan en el sistema penal y proponer los cambios para mejorar su operación;
- Participar en los eventos que sobre el tema de política criminal se programan en el país y si es posible en el exterior;
- Establecer comunicación permanente con el área académica en materia de política criminal con las instituciones especializadas de todo tipo a nivel nacional e internacional;
- Fortalecer el grado de coordinación necesario entre todas las instituciones del Estado con el fin de unificar la lucha contra el crimen;
- Diseñar y adoptar su reglamento interno para el debido cumplimiento de las funciones asignadas.

Parágrafo. El Gobierno Nacional proveerá lo necesario para la operación del Consejo Nacional de Política Criminal a través de sus agentes respectivos.

Artículo 5º Los conceptos, estudios, evaluaciones y demás actividades que desarrolla el Consejo Nacional de Política Criminal será material de obligatoria consulta para el Go-

bierno Nacional con el fin de ser tenidos en cuenta cuando se trate de reformas o modificaciones en el manejo de la política criminal.

Artículo 6º La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que sean contrarias.

El Presidente,

César Pérez García.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado en plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 16 de junio de 1993, al Proyecto de ley número 141 de 1992 Cámara, 118 de 1992 Senado, "por la cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 2700 del 30 de noviembre de 1991, sobre el Código de Procedimiento Penal".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Suprimase los Jurados de Derecho previstos en el artículo 74 del Decreto 2700 de 1991, regulados en los artículos 458, 466 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 2º El artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 74. Audiencia pública en los delitos de homicidio. En los delitos de homicidio de que conocen los Jueces de Circuito se celebrará audiencia pública conforme a lo previsto en los artículos 444 a 466 del Libro III, del Título I, del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 3º Derógase los artículos 458 a 466 del Libro III, Título II del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 4º La presente ley se rige a partir de su promulgación.

El Presidente,

César Pérez García.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado por la plenaria de Senado y Cámara

Proyecto de Acto legislativo número 309 de 1993 Cámara, 52 de 1993 Senado, "por el cual se adicionan las disposiciones transitorias de la Constitución Política".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Adiciónase el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia:

Artículo transitorio 60. Para los efectos de la aplicación de los artículos 346 y 355 constitucionales y normas concordantes, el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1993 y 1994 y hasta cuando entre en vigencia el aprobado por el Congreso de la República, en los términos y condiciones establecidos en la actual Constitución Política, será el que corresponda a las leyes anuales del Presupuesto de Rentas y de Apropriaciones de la Nación. El proyecto de ley respectivo, presentado por el Gobierno, desarrollará los programas, proyectos y planes aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Tratándose de Planes de Desarrollo Departamentales, Distritales y Municipales serán considerados los aprobados por la respectiva corporación pública territorial.

Si presentado el Proyecto de Plan de Desarrollo por el respectivo jefe de administración de la entidad territorial, no fuere expedido por la Corporación Pública antes del vencimiento del siguiente periodo de sesiones ordinarias a la vigencia de este acto legislativo; aquel por medio de decreto le impartirá su validez legal. Dicho Plan regirá por el término establecido en la ley.

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

Texto aprobado por las plenarias de Senado y Cámara en las sesiones del 18 de junio de 1993.

El Presidente,

César Pérez García.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado por la honorable Cámara de Representantes el día 17 de junio de 1993 del Proyecto de acto legislativo número 177 de 1992 Cámara, 15 de 1993 Senado, "por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico en Distrito Industrial Marítimo y Portuario".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La ciudad de Barranquilla se organiza como Distrito Especial, Industrial y Portuario. El Distrito abarcará además la comprensión territorial del Barrio de las Flores de esta misma ciudad, el Corregimiento de La Playa, del Municipio de Puerto Colombia y el tajamar occidental de Bocas de Cenizas en el Río Magdalena, sector de Ciénaga Mayorquin, en el Departamento del Atlántico.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo dispuesto en ellas, las disposiciones vigentes para los municipios.

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

Artículo 356. 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 porcen-

taje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, 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 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 por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. 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.

Artículo 3º Este acto legislativo rige desde su promulgación.

El Presidente,

César Pérez García.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

PONENCIAS**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

al Proyecto de ley número 129/92 Cámara, "por la cual se organiza y determinan las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena".

Honorables Representantes:

Nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 129/92 de iniciativa gubernamental.

Antecedentes

En 1991 la Constitución Política creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, especificando sus funciones y encargando a la ley su organización y definición de recursos financieros. Así, se dio respuesta a una antigua aspiración regional y a una sentida preocupación nacional.

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena se creó con el propósito de atender los problemas de deterioro de la cuenca y del río, y para hacer frente a la situación de depresión económica y social de la población ribereña. La Constitución encarga a la Corporación de "la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, de la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables".

La presente exposición de motivos del proyecto de ley que organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, describe los principales antecedentes de la creación constitucional y sustenta la

Artículo 331. Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos de la nación (Constitución Política de Colombia, 1991).

organización que se propone para la Corporación, así como las fuentes de financiación para esta entidad supra-regional.

Reseña histórica

Desde su descubrimiento por Rodrigo de Bastidas en 1505, el río Magdalena se convirtió en la principal vía de comunicación hacia el centro del país y fue más tarde adecuada por la construcción del Canal del Dique. A partir de 1825, la navegación a vapor se expandió rápidamente y desde mediados del siglo XIX se consolidó en combinación con la naciente red férrea, que conectó diversos centros poblados con esta vía fluvial.

En el presente siglo, el surgimiento de nuevos sistemas de comunicación entre el mar y los centros de producción, y el proceso paralelo de degradación del cauce del río, redujeron considerablemente el uso de esta vía como medio para el transporte de pasajeros y mercancía. Lo anterior afectó drásticamente a las poblaciones ribereñas, que dependían de manera importante de la actividad económica generada por el transporte. Salvo casos excepcionales, las poblaciones ribereñas no lograron contar con una actividad económica que incentivara el desarrollo de las comunicaciones con los grandes centros de mercado regionales y nacionales.

Desde 1950 se empezaron a buscar alternativas que redujeran y eliminaran con el tiempo los desequilibrios del desarrollo entre las distintas regiones del país. Para incentivar la producción industrial y agroindustrial y disminuir así los desequilibrios, se debía contar con una infraestructura física adecuada (vías y energía básicamente), pero además se debían realizar acciones de protección ambiental con el fin de garantizar una oferta continuada de recursos naturales y poder sostener así la dinámica del desarrollo.

Fue así como nació en 1953 la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, creada según el modelo de manejo integral de cuencas desarrollado por la Tennessee Valley Authority de los Estados Unidos. Posteriormente se crearon las demás Corporaciones Autónomas Regionales que adoptaron el principio del manejo integrado de recursos para el desarrollo.

El Presidente Lleras Camargo creó la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y el Sinú (CVM), mediante Decreto 1710 de 1960. Su función fue la protección y fomento de los bosques, aguas, tierra y recursos hidrobiológicos en los siete departamentos del Bajo Magdalena; pero sin una asignación de recursos financieros que le permitiera consolidarse y cumplir con sus responsabilidades, la CVM no pudo adelantar ninguna actividad². Por otra parte, en la introducción de un estudio detallado del caso de la CVM, Lauchlin Currie afirma que "mientras millones de campesinos se debaten en la pobreza y viven de la destrucción, es imposible hacer cumplir las leyes de conservación. Por eso, en términos más básicos, para el uso apropiado de la tierra y otros recursos naturales se espera que sea abolida la pobreza y la superpoblación rurales".

La liquidación de la CVM dio origen al Inderena, que tampoco consiguió atender los problemas de recursos naturales y del ambiente en la cuenca del río Magdalena y que con un manejo centralizado de su gestión hizo aún más notoria la ausencia del Estado en la zona. De este modo, en contradicción de lo expresado por el doctor Lauchlin Currie en su estudio sobre la CVM, se pretendió aplicar en la zona del Magdalena una normatividad ambiental ajena a la realidad social, sin tener en cuenta el desarrollo regional como vía para solucionar los problemas de pobreza.

En 1981 y en 1983 se presentaron ante el Congreso de la República dos proyectos de ley para crear la Corporación Autónoma Regional del Magdalena Medio. En ambos proyectos se coincidió en que la Corporación debía promover el desarrollo económico de la región comprendida bajo su jurisdicción mediante la plena utilización de todos los recursos humanos y naturales a fin de encauzar y obtener un mejor nivel de vida de la población.

La exposición de motivos del proyecto del 83 planteó un esquema institucional diferente, que tenía en cuenta los problemas asociados con la extensión territorial que la entidad debía cubrir (una superficie de 45 mil kilómetros cuadrados, cerca del 4% del territorio nacional), las responsabilidades en el desarrollo social y económico. La Corporación fue concebida entonces como una entidad coordinadora, con una visión de conjunto del plan de desarrollo regional y promotora de las actividades a cargo de otras entidades. En consecuencia, admitía la intervención de entidades ejecutoras con experiencia en la realización de los proyectos sectoriales que debían ponerse en marcha en la región³.

Aun cuando estas iniciativas tuvieron tránsito en el Congreso, no lograron convertirse en leyes de la República. Estas propuestas crearon expectativas en la región, pero no incidieron en el desarrollo regional, ni sirvieron para desacelerar el rápido proceso de deterioro de la cuenca del río Magdalena, que hoy persiste.

Organización propuesta

Las funciones de la Corporación definidas por la Constitución y que esta ley desarrollaría, buscan activar los procesos que han limitado el desarrollo económico y social de la región. Es evidente la necesidad de resol-

ver los problemas de recuperación de la navegación y la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía, así como el aprovechamiento y preservación de los recursos naturales en el área de su jurisdicción.

La manera de proteger y utilizar este recurso debe basarse en el manejo integrado de cuencas. Estas son entendidas como sistemas abiertos que albergan ecosistemas donde las aguas drenan a un cauce mayor y que sirven de escenario a la actividad económica y social. Esto supera los análisis temáticos y sectoriales y debe generar alternativas de uso del espacio y los recursos, que concilien las expectativas y necesidades de desarrollo regional con las potencialidades y limitaciones del medio natural.

Existe coincidencia en que la principal área de trabajo que debe atenderse en el río Magdalena es la recuperación de su navegabilidad. No menos prioritaria es la solución a los problemas de contaminación que producen los afluentes que las industrias y las municipalidades descargan sin tratamiento sobre el río y sus afluentes.

Para recuperar la navegabilidad se debe emprender, además del dragado y las obras de adecuación hidráulica, el manejo integral de la cuenca. El trabajo se debe concentrar en el ordenamiento del territorio, a fin de orientar el aprovechamiento de las distintas zonas hacia formas productivas acordes con sus ventajas comparativas y sus restricciones. Esto dará como resultado un mayor control de los problemas de erosión y, en consecuencia, la disminución de la descarga de sedimentos sobre el río.

De conformidad con la norma constitucional la Corporación tendrá jurisdicción en todo el territorio de la cuenca hidrográfica del río Magdalena y sus afluentes, para efectos de sus funciones de planificación y manejo integral de la cuenca; y solamente en el territorio de todos los municipios ribereños del río Magdalena, desde su nacimiento en el Macizo Colombiano hasta su desembocadura en el Océano Atlántico, para efectos de los objetivos señalados en la Carta Constitucional.

Consideraciones jurídicas de la Corporación y Régimen de Adscripción

Dada la categoría del nuevo ente constitucional no puede estar adscrito a ningún Ministerio, como ocurre con otras corporaciones que, recibiendo el mismo nombre, son de creación legal y disintimos con el Gobierno que lo quiere adscribir al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Debe pensarse que existen diferencias fundamentales en su concepción por el origen y el objeto social (el Río Grande de la Magdalena), principalmente derivadas del hecho de que por tratarse de un recurso hidrológico requiere de un tratamiento especial, basado en una técnica de administración diferente y que, por su extensión territorial, su jurisdicción no corresponde a la de una región propiamente dicha.

Cabe recordar que dentro de la estructura actual del Estado colombiano no se encuentra ninguna otra figura similar a la Corporación del Río Grande de la Magdalena, ésta es una concepción novedosa del Constituyente. Si bien en la Reforma Constitucional de 1945 a la Carta del 86 se crearon los Departamentos Administrativos —que siguen en importancia a los ministerios— para atender servicios especiales, que actuaran independientemente como "técnicos", podría pensarse que algo similar acontece con la Corporación, pero se diferencia con esta última en cuanto que a los primeros el Presidente puede delegarles funciones administrativas de su órbita; en el caso de la Corporación nada hay al respecto, pues el

Constituyente le señaló el marco de su actividad. El Departamento Administrativo fue motivo de interés para la administración pública y se fomentó a partir de la Ley 19 de 1958 creando nuevos Departamentos Administrativos (Planeación, Servicio Civil, etc.).

Tampoco se puede asimilar la Corporación a una Superintendencia (cuyo origen se encuentra en la Ley 45 de 1923) como "una agencia departamental intermedia entre una división de un ministerio y un establecimiento público; en la medida que a veces realizan tareas antes confiadas a un ministerio que han cobrado especial importancia, tienen cierta autonomía frente a los ministerios, pero no alcanzan a poseer la personería jurídica que es rasgo esencial de los establecimientos públicos" (Vidal Perdomo, *Derecho Administrativo*, Ed. Temis, 1985, p. 90).

Desde la formulación legal del Decreto 3130 de 1968 se habla especialmente de los establecimientos públicos, situación que se venía contemplando en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado definiendo los perfiles jurídicos de dichas instituciones y fue 1968 el año de la última gran reforma administrativa en el país. En el Acto legislativo 1 de 1954, en el Decreto 1050 de 1955 y la Ley 151 de 1959 se intentó hacer una delimitación conceptual que quedó sin vigencia por el Plebiscito de 1957. Solamente en el Decreto 1050 y 3130 de 1968 se señalan taxativamente tres clases de entidades descentralizadas de origen legal —la Corporación es de origen constitucional—. Estos entes cumplen "atribuciones de autoridad del poder público" y son parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público (artículo 1º D. E. 1050/68) y aquí cabría pensar en algo similar sobre la Corporación, pero cabe resaltar que el origen de estas entidades descentralizadas es de origen legal en tanto la Corporación es de origen constitucional, lo cual destaca mucho más su importancia y especialidad como ente único dentro de la concepción jurídico-administrativa del país, pues nada impide la utilización de nuevas formas administrativas para la solución de los problemas del país. El concepto del 6 de mayo de 1975, radicación 946, del Magistrado Carlos Restrepo Piedrahíta, señala que "muchos entes administrativos surgieron en épocas anteriores cuando especiales circunstancias de necesidad inmediata impulsaron su creación, se desarrollaron y han evolucionado al ritmo de los tiempos y necesidades fluctuantes y en el curso de su existencia se fueron acomodando, por proceso empírico, al orden mutable también de la administración. Nada raro, pues, que su morfología aparezca asimétrica o atípica cuando al cabo de su evolución o en el proceso de ella se emprende la labor de clasificarlas dentro de los pocos y estrictos modelos ideados a posteriori por el Legislador". Casi podríamos decir que se presenta en la Corporación una especie de "área metropolitana" para una mejor prestación de servicios a los municipios ribereños del río Magdalena; no es desconcentración de servicios y competencia, ni delegación de funciones (puesto que la Constitución las señala) sino verdadera descentralización en un ente territorial autárquico, esto es, que se basta a sí solo.

Fuera de la división territorial puede existir otra distribución para el arreglo del servicio público, que puede no coincidir con la división general, pero que permite obtener celeridad en la solución del asunto, formar un personal local idóneo, ubicar mejor las responsabilidades y dar más amplia satisfacción a las necesidades regionales y locales. Así llegaron a crear las Corporaciones Autónomas Regionales como "expresión de regionalización económica y mezclan las formas de descentralización territorial y por servicios", conocidas a partir del Decreto 3110 de 1954 que creó la Corporación Auto-

² Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley 85C de 1981, "por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Magdalena Medio".

³ Exposición de motivos al proyecto de ley, "por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Magdalena Medio y se dictan otras disposiciones", página 2. Presentado por el Ministro de Desarrollo en 1983.

nomía Regional del Valle del Cauca, que a veces cubren un territorio geográfica y económicamente homogéneo y en otras un área departamental tratando más de servicios de desarrollo económico interno.

Dado el origen constitucional de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, es obvio que se deba encontrar adscrita directamente al Presidente de la República, como está el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que no tiene carácter constitucional.

Es importante dejar en claro que no se puede asimilar a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena con un ministerio o un departamento administrativo para efectos de su organización, aunque cabe pensarlo por su importancia y su origen. La Corporación indiscutiblemente no puede ser un ente burocrático más sino que ella debe tener una estructura técnica, altamente especializada, con recursos suficientes para la investigación científica y la ejecución de programas y planes de recuperación y desarrollo del río, no solamente en el aspecto limnológico sino también en el ecosistema de su entorno y en la situación socioeconómica de sus habitantes y poblaciones ribereñas, ya que goza de personería y autonomía otorgada por la misma Constitución Nacional.

La ley debe prever respecto de la competencia una redistribución de funciones con algunas entidades como el Ministerio de Obras Públicas, Himat, Corporaciones Autónomas Regionales y demás entidades territoriales existentes o que lleguen a crearse y que tengan que ver con el ámbito jurisdiccional y competencias sobre el río Magdalena.

Los anteriores conceptos, emitidos por eminentes juristas, coinciden con lo planteado en el seno de la Comisión Especial Consultiva en octubre de 1991 por el ex Constituyente Eduardo Verano de la Rosa que al texto dice, refiriéndose al Régimen de Adscripción de la Corporación: "Por regla general, los establecimientos públicos están adscritos a los Ministerios o a los Departamentos Administrativos; organismos que ejercen sobre ellos el control de tutela. Tal adscripción se determina por las funciones que desarrolla el establecimiento público, en concordancia con las facultades que la ley le ha concedido al Ministerio o Departamento Administrativo en cuestión.

En el caso que nos ocupa, la Corporación no se adscribirá a ningún Ministerio o Departamento Administrativo dado su carácter constitucional, según el cual su origen y categoría son evidentemente superiores a las de un Departamento Administrativo y posiblemente lo sería a las de un Ministerio (si ello no contrariara el esquema organizativo del Estado, que la ley no pretende en ningún caso vulnerar) y la circunstancia de la variedad y multiplicidad de funciones que necesariamente le están adscritas al ente, por el mandato constitucional a que se ha hecho referencia... "Por todo lo anterior se ha considerado conveniente que el organismo que se organiza quede adscrito transitoriamente al Despacho del Jefe del Estado...".

Laboratorio de hidráulica

El estudio sobre contaminación por metales traza (mercurio, cadmio, cromo, plomo o arsénico...), su relación con parámetros hidrológicos y su incidencia en la salud humana cuando exceden de ciertos niveles críticos, ha llevado a que Cortolima y universidades, como la "Jorge Tadeo Lozano", en unión con la Fundación del Río Magdalena busquen a Ingeominas y al Himat con la idea de establecer un laboratorio limnológico en el lugar donde el río se divide naturalmente en dos sectores, por la falla geológica

que presenta el Magdalena en la ciudad de Honda, dada la necesidad sentida de registrar un perfil desde Tarqui hasta Las Varas, sobre esta situación que aflige a los pueblos ribereños y a quienes consumen el pescado que año tras año disminuye en el río, siendo factor de extinción de especies que no lograron sobrevivir a la falta de oxígeno y a los altos niveles de suspensión de metales traza provenientes de la deforestación y actividades agropecuarias, industriales, mineras y poblacionales.

También, el Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Los Andes ha visto la necesidad de un laboratorio hidráulico en este mismo sector, dada la circunstancia que el Magdalena se divide por una falla sifigráfica en Honda y es necesario estudiar la parte media y alta del río, para conocer la posibilidad del mismo y su navegación para intercambio de productos agropecuarios, viajeros y turismo, como existió hasta hace algunos años, teniendo en cuenta que hasta el Departamento del Huila no se suscitan aún los graves problemas que genera el río en adelante hasta su desembocadura y el estudio de la sedimentación se requiere a efecto de buscar la recuperación del río en materia de navegación, dado el antecedente de haber sido la columna vertebral de la civilización de nuestro país, que contó con ella desde la parte alta (más allá de Purificación) hasta la desembocadura en la Costa Atlántica, con estudio desde Neiva hasta Barranquilla, como el "Julius Berger" en 1921, el "Sir Alexander Gibb" en 1928 —que dividió el río en 7 sectores, recomendó espigones y cierre de brazos secundarios—, el de "R. J. Tripton" en 1950 —para la navegación del Magdalena Medio—, el de "Apron y Duque" en 1965, la Misión Técnica Colombiana Holandesa en 1971... en todos ellos la recomendación básica está en la búsqueda del dragado, cierre de brazos, adecuación a acceso de puertos y regularización del canal navegable. Pero para poder adelantar estos estudios se hace necesario hacer levantamientos periódicos y detallados del río, con el objeto de mejorar su conocimiento, el control de la sedimentación y para ello se requiere de un laboratorio hidráulico, como el de Las Flores, ubicado en Barranquilla, que pertenecía a la Universidad Nacional de Colombia y hoy se encuentra al servicio, en buena hora, del Canal del Dique y el tajarar y cuya capacidad no le permite abarcar otras áreas superiores del río. Cabe agregar que el laboratorio flotante que tiene la División de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas es insuficiente y solamente atiende un pequeño sector entre Barrancabermeja y El Banco, descuidando la parte alta del Magdalena.

Por otra parte, existe en Honda el Museo del Río encargado de contribuir al conocimiento del medio ambiente presente y futuro del río Magdalena, para investigación y divulgación científica, ubicado en el Cuartel de La Ceiba, hermoso edificio de construcción colonial, cuyo pasado resalta la importancia que tuvo Honda, al igual que Mompós, en la historia del río Magdalena y de Colombia. Allí funciona una biblioteca especializada sobre el río y el valle del Magdalena, que es necesario complementar, buscando tener la mejor información y ser centro de acopio en materia sobre el Magdalena, para uso de estudiantes y científicos interesados en el tema, lo que es elemental tener si queremos que el estudio del río y su cuenca se haga en forma seria, técnica y científica; por lo cual considero que debe la Corporación contribuir a centralizar en su jurisdicción la recopilación de toda la información básica geográfica, económica, topográfica, aerofotogramétrica, geológica, morfológica, hidrológica, de suelos, etc., del río y sectores de la cuenca; así como a la creación de un Banco de Datos

e implementación del sistema de información geográfica sobre el río para la debida utilización en desarrollo de su objeto.

Caracterización y estado de la cuenca

En su recorrido de 1.550 kilómetros desde el Macizo Colombiano hasta el mar Caribe, el río Magdalena recibe un gran número de afluentes tributarios, entre ellos el río Cauca. En su concepción amplia, la cuenca Magdalena-Cauca ocupa cerca del 26% del territorio colombiano, cubriendo en forma total a 7 departamentos y en forma parcial a otros 12 de ellos, para incluir un total de 685 municipios. La magnitud de la cuenca Magdalena-Cauca se hace evidente con las siguientes cifras:

— Incluye el 80% de la población del país y las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

— Soporta un 75% de la superficie sembrada del país.

— Genera el 70% de la potencia hídrica del sector eléctrico nacional.

— En ella se genera el 85% del producto interno bruto.

En su concepción reducida (excluyendo la subcuenca del río Cauca y el río San Jorge), la cuenca tiene un área de influencia que cubre más de 600 municipios con 19.6 millones de hectáreas o 17% del área total del país. Desde su desembocadura a su nacimiento, el río Magdalena toca 11 Departamentos: Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar, Santander, Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca Tolima y Huila.

En referencia a cotas topográficas de su curso, el río se divide tradicionalmente en Alto (Páramo de las Papas hasta Salto de Honda - 601 kilómetros), Medio (Salto de Honda a Bocas del Carare - 256 kilómetros) y Bajo (Bocas del Carare a Bocas de Ceniza, 674 Km).

El río Magdalena es navegable en 888 kilómetros hasta Dorada/Puerto Salgar. Sin embargo, es navegable todo el año y con algunas dificultades sólo hasta Barrancabermeja (631 kilómetros). El tramo Barranca-Puerto Berrio (99 kilómetros) tiene restricciones de profundidad y el tramo Puerto Berrio-La Dorada se cierra estacionalmente por completo. Años atrás, las condiciones eran mucho más favorables.

El tráfico fluvial de carga por el sistema Magdalena-Cauca representa el 85% del tráfico fluvial del país, pero apenas el 7% del total de carga transportada por diferentes medios. La carga movilizada se estima en unos 2 millones de toneladas anuales, volumen que presenta muy poco incremento desde hace tres décadas. Este estancamiento ha ocurrido a pesar de que el transporte de carga equivalente por carretera se estima 20 veces más costoso que por río y el transporte férreo se estima cinco veces más costoso que el fluvial.

El río Magdalena transporta en promedio 1.2 millones de toneladas por año. El 70% de esta carga corresponde al flujo S-N desde Barrancabermeja hacia Mamonal. El otro 30% de la carga corresponde a fertilizantes (dirección N-S), cemento y carbón (dirección S-N) y ganado. El tráfico de pasajeros sí ha presentado incrementos significativos (registró 1.1 millones de pasajeros en 1990), seguramente por la carencia de otros medios de transporte en la región y porque no requiere de embarcaciones mayores.

El río Magdalena es responsable por arrastre hasta el mar de más de 220 millones de toneladas de sedimentos cada año. Hay sectores en la región del Magdalena Medio donde esta entrega de material llega a tope de 40.000 toneladas al día.

La deforestación, la desecación de ciénagas y lagunas, la incontrolada actividad minera y el uso inadecuado de los suelos y la contaminación de las aguas, son las

principales causas de los comportamientos anormales del río Magdalena. Entre esos comportamientos anormales se encuentran alteraciones en las orillas, cambios en las características geohidromorfológicas del río, sobreelevación del lecho, formación de islotes y barreras, cambios de curso e inestabilidad del mismo.

A la altura de Girardot, el río presenta índices graves de deterioro que se expresan en una altísima contaminación en la calidad de sus aguas como resultado de los aportes del río Bogotá. En el tramo Girardot-La Dorada, los indicadores toman valores críticos no sólo para la vida acuática del tramo sino también para las poblaciones allí asentadas.

A pesar de los innumerables problemas de deterioro a lo largo de la cuenca, los caudales del río y el régimen de lluvias registrados, representan un potencial para la navegación, la hidroenergía, el riego y el abastecimiento de agua para las poblaciones ribereñas.

El complejo proceso evolutivo de deterioro de la cuenca del río Magdalena hace necesario que sus problemas sean atendidos en forma integral, involucrando toda la cuenca.

Proposición

Por todo lo anterior, nos permitimos solicitarle a los honorables Representantes se le dé segundo debate al Proyecto de ley número 129/92, "por la cual se organiza y determinan las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena".

De los honorables Representantes,

Germán Huertas Combariza
Ponente coordinador

Tomás Devia Lozano
Ponente.

Rodrigo Barraza Salcedo
Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., junio 28 de 1993.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Autorizamos el presente informe:

El Presidente,

Germán Huertas Combariza.

El Vicepresidente,

Franco Salazar Buchelli.

El Secretario General,

Alberto Zuleta Guerrero.

TEXTO DEFINITIVO DE COMISION

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Organización. Organízase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Política, como una entidad descentralizada de naturaleza especial adscrita a la Presidencia de la República, con personería jurídica, patrimonio y rentas propias, y autonomía administrativa.

Artículo 2º Jurisdicción. La Corporación tendrá jurisdicción en todo el territorio de la cuenca hidrográfica del río Magdalena y sus afluentes para efectos de sus funciones de planificación y manejo integral de la cuenca; y solamente en el territorio de todos los municipios ribereños del río Magdalena, desde su nacimiento en el Macizo Colombiano, en la colindancia de los Departamentos del Huila y Cauca, jurisdicción de los Municipios de San Agustín y San Sebastián respectivamente, hasta su desembocadura en Barranquilla y Cartagena, para efectos de

los objetivos señalados en la Carta Constitucional.

Parágrafo 1º Para efectos del objetivo de la navegación mayor permanente y actividad portuaria la jurisdicción se extenderá a los principales afluentes navegables.

Parágrafo 2º El Ministerio de Obras Públicas y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" elaborarán conjuntamente el levantamiento topográfico que determine y especifique claramente el área de jurisdicción de la Corporación, el cual hará parte integral de la presente ley.

Parágrafo 3º La Coordinación, conservación, preservación del Medio Ambiente en los afluentes del Río Grande de la Magdalena, corresponderá al Ministerio del Ambiente, en concordancia con las diferentes Corporaciones Regionales que tengan jurisdicción sobre las cuencas de los afluentes.

Artículo 3º Sede. Para su funcionamiento tendrá una sede principal localizada en la región de influencia de la Corporación y para la coordinación de sus seccionales se crearán tres sedes alternas, en correspondencia a la distribución regional del alto, medio y bajo Magdalena. La sede principal y las seccionales serán designadas por el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo General.

Parágrafo 1º Cuando las necesidades técnicas lo exijan, la Junta Directiva de la Corporación podrá establecer Agencias en cualquiera de los municipios ribereños.

Parágrafo 2º La Presidencia de la República convocará al primer Consejo General de la Corporación dentro de los 30 días siguientes a la sanción de la presente ley para que desarrolle lo preceptuado en ella.

Artículo 4º Objetivo. La Corporación tendrá como objeto la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

Artículo 5º Funciones. La Corporación tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar, adoptar, coordinar y promover la ejecución de un Plan de Manejo Integral de la cuenca del Río Magdalena y sus afluentes en concordancia con el parágrafo 3º del artículo 2º, así como planes sectoriales para el desarrollo de sus objetivos, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

2. Concertar los planes y programas de desarrollo con las entidades territoriales comprendidas en su jurisdicción, en las materias relacionadas con su objeto, con el fin de asegurar la realización de las actividades que se contemplen en el Plan adoptado por la Corporación.

3. Formular y adoptar mecanismos para la coordinación y ejecución de sus planes, programas y proyectos, con las entidades públicas y privadas, así como para su evaluación, control y seguimiento.

4. Promover la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones y en las acciones de ejecución de los planes y programas de la Corporación.

5. Ejercer las funciones correspondientes a la Dirección de Navegación y Puertos, de que tratan los artículos 20 a 23 del Decreto extraordinario 1173 de 1980, para los efectos de la navegación y la actividad portuaria en la totalidad del Río Grande de la Magdalena, excepto las relativas a la reglamentación y control del tráfico fluvial que continuará siendo de competencia de dicha Dirección.

6. Asesorar administrativa, técnica y financieramente a las entidades territoriales de su área de jurisdicción, en las actividades que contribuyan al desarrollo del objeto de la Corporación.

7. Participar en sociedades o asociaciones que se creen y organicen con o sin la parti-

cipación de personas privadas, para cumplir más adecuadamente sus funciones o para objetos análogos complementarios.

8. Establecer y cobrar tasas o tarifas por los servicios que preste.

9. Ejercer las funciones que otras entidades públicas le deleguen siempre y cuando sean compatibles con el objeto de que trata el artículo 4º, o contribuyan a su ejercicio.

10. Formular y adoptar las medidas y programas necesarios para mitigar el impacto ambiental que actualmente sufre el Río de la Magdalena en su desembocadura, por causa de su contaminación, especialmente en la ciudad de Barranquilla.

11. Las demás que le atribuya la ley.

Parágrafo. La Corporación acordará con las entidades que a la vigencia de la presente ley estén ejecutando obras o programas en la cuenca, el procedimiento para asumirlos directamente o delegar su ejecución.

Artículo 6º Dirección y administración. La administración de la Corporación estará a cargo del Consejo General, la Junta Directiva y el Director Ejecutivo, quien será su representante legal.

Artículo 7º Composición del Consejo General. El Consejo General de la Corporación estará integrado por:

1. El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá.

2. Los Ministros de Obras Públicas y Transporte, Agricultura Minas y Energía, Defensa, y el Director del Departamento Nacional de Planeación o sus delegados.

3. El Ministro o Director de Departamento Administrativo, al cual estén adscritas las entidades administradoras de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o su delegado.

4. El Presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, o su delegado.

5. Los Gobernadores de los departamentos ribereños.

6. Un Alcalde de los municipios ribereños por cada departamento, que será elegido por los mismos municipios. El período de los Alcaldes será de un año.

Parágrafo. El Consejo General se reunirá por lo menos una vez cada seis (6) meses y será convocado por el Presidente de la República.

Artículo 8º Funciones del Consejo General. El Consejo General ejercerá las siguientes funciones:

1. Conceptuar de conformidad con el artículo 3º de la presente ley.

2. Trazar y adoptar las políticas y directrices generales que orientarán la acción de la Corporación.

3. Elaborar y aprobar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan.

4. Efectuar la evaluación de la gestión de la Corporación y conformar a ella formular las modificaciones y correctivos que sean necesarios.

5. Elegir a los miembros de la Junta Directiva que le corresponden, de acuerdo con el artículo 9º numerales 5 y 6.

6. Las demás que su propio reglamento le establezca.

Artículo 9º Composición de la Junta Directiva. La Junta Directiva de la Corporación estará integrada por:

1. El Presidente de la República o su delegado, quien la presidirá.

2. Los Ministros de Obras Públicas y Transporte, Agricultura, Minas y Energía, Defensa, y el Director del Departamento Nacional de Planeación o sus delegados.

3. El Ministro o Director de Departamento Administrativo, al cual estén adscritas las entidades administradoras de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o su delegado.

4. El Presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, o su delegado.

5. Tres (3) Gobernadores de los departamentos ribereños, uno por cada una de las regiones Alta, Media y Baja del río Magdalena.

6. Seis (6) Alcaldes de los municipios ribereños, dos (2) por cada una de las regiones Alta, Media y Baja del río Magdalena.

Parágrafo. Los Alcaldes y Gobernadores serán elegidos por el Consejo General, por períodos de dos años.

Artículo 10. **Funciones de la Junta Directiva.** Son funciones de la Junta Directiva de la Corporación, las siguientes:

1. Adoptar los estatutos, la estructura administrativa interna y la planta de personal de la Corporación.

2. Dictar el reglamento interno y el manual de funciones.

3. Definir la política administrativa de la entidad y aprobar los planes, programas y proyectos de la misma, estableciendo como prioridades la conservación del nacimiento del río y la descontaminación del mismo en los municipios de Honda y Barranquilla.

4. Fijar las tasas o tarifas de los servicios que preste.

5. Autorizar la participación de la Corporación en las sociedades o asociaciones que se creen y organicen para el mejor cumplimiento de las funciones o para objetos análogos o complementarios.

6. Establecer la cuantía a partir de la cual los contratos o convenios que celebre el Director Ejecutivo requieren aprobación previa de la Junta, según las normas vigentes del Estatuto de Contratación.

7. Adoptar el Presupuesto Anual de ingresos, gastos e inversiones.

8. Aprobar la adquisición o disposición de los bienes inmuebles de la Corporación.

9. Adoptar el reglamento sobre la manera de establecer y cobrar la contribución de valorización por las obras que la misma junta determine, el cual requiere aprobación del Gobierno Nacional. La Corporación tendrá para el efecto funciones de jurisdicción coactiva.

10. Delegar alguna o algunas de sus funciones en otras entidades públicas.

11. Autorizar al Director Ejecutivo para delegar sus funciones en otros funcionarios de la Corporación.

12. Autorizar al Director Ejecutivo para transigir, someter a arbitramento o para suscribir compromisos, en relación con las controversias o litigios en que la entidad sea parte.

13. Ejercitar todas las funciones y expedir todos los actos que sean indispensables para el cumplimiento de las funciones de la Corporación y las demás que le asignen los estatutos.

14. Proyectar el Plan de Manejo Ambiental de la cuenca del río Magdalena.

15. Las demás que le fije su propio reglamento.

Artículo 11. El Director Ejecutivo de la Corporación será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Será el Representante Legal y ejercerá las funciones que le asignen los estatutos, de conformidad con esta ley.

Artículo 12. **Régimen de personal.** Todas las personas vinculadas a la Corporación tendrán el carácter de empleados públicos.

Artículo 13. **Patrimonio y Rentas.** El Patrimonio y Rentas de la Corporación estarán conformados por:

a) Una suma anual equivalente a ciento cincuenta mil (150.000) salarios mínimos mensuales y que a título de compensación pagará Ecopetrol por el uso del río, lo cual no constituye pago de tasa retributiva;

b) Los recursos provenientes del crédito externo o interno, o de la cooperación técnica nacional o internacional;

c) Los bienes muebles o inmuebles que adquiera a cualquier título;

d) El producto de las tasas o tarifas que reciba por la prestación de servicios;

e) Todos los bienes o valores muebles e inmuebles del Ministerio de Obras Públicas y Transporte destinados al desarrollo de las funciones de la Dirección de Navegación y Puertos en el Río Grande de la Magdalena, que se trasladan a la Corporación conforme al numeral 5 del artículo 5º de esta ley. Para estos efectos, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte procederá a hacer un inventario, con intervención de la Contraloría General de la República dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, y a transferirlos a la Corporación a título gratuito dentro del mes siguiente a la elaboración del inventario;

f) Los recursos que sean transferidos de los fondos de inversiones para el desarrollo regional, para adelantar planes o programas aprobados por los respectivos Consejos Regionales de Planificación Económica y Social;

g) El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación o utilización de sus bienes muebles o inmuebles;

h) Las sumas que se apropien en el presupuesto de la nación, de las entidades territoriales o de cualquier entidad pública;

i) El siete por ciento (7%) de los ingresos anuales del Fondo Nacional de Regalías;

j) Los demás bienes y recursos que le asigne la ley.

Parágrafo. Para efectos de lo previsto en el literal a) del presente artículo, la Junta Directiva de la Corporación destinará no menos de 30.000 salarios mínimos mensuales para desarrollar un programa de mejoramiento de agua potable en los Municipios de Barranquilla y Honda por un término de cuatro (4) años.

Artículo 14. **Centros de Investigación.** En el Municipio de Honda, donde una falla geológica en el lecho del río marca la división del Alto y Medio Magdalena, será instalado un Centro de Investigación Científica apto para desarrollar los proyectos de interés en el área del río y para el estudio del mismo. Al efecto, la Corporación deberá adquirir los bienes muebles e inmuebles que demande dicho laboratorio.

Igualmente, se complementará la biblioteca anexa al Museo del Río, especializada en estudios sobre el mismo y el valle del Magdalena, y allí se hará la recopilación de información básica del río y sectores de la cuenca, así como la creación de un Banco de Datos e implementación de un sistema de información geográfica sobre el río. Se asignarán partidas mediante convenio escrito, al Museo del Río que hoy funciona en el cuartel de La Ceiba, edificio propiedad del Municipio de Honda y se adquirirán las restan-

tes áreas del mismo para su conservación arquitectónica y ampliación del Museo, encargado de contribuir al conocimiento del medio ambiente presente y futuro del río Magdalena, para investigación y divulgación científica.

Los gastos que demanden las anteriores obras de carácter técnico-científico serán con cargo a la Corporación.

Parágrafo. El actual Laboratorio de Ensayos Hidráulicos de Las Flores y las instalaciones de la División de Obras Hidráulicas, ambas dependientes de la Dirección de Navegación y Puertos en Barranquilla, conformarán igualmente un centro de investigación científica de la Corporación.

Artículo 15. **Contribución de valorización.** La contribución de valorización de que trata la Ley 25 de 1921 y el Decreto 1604 de 1966 es aplicable a las obras que ejecuta la Corporación, previa declaración hecha en tal sentido por la Junta Directiva. Corresponderá a las autoridades de la Corporación establecer, decretar, distribuir, ejecutar, liquidar y recaudar los recursos correspondientes a la contribución de valorización, para lo cual tiene funciones de jurisdicción coactiva.

Artículo 16. **Contratación.** La Corporación se someterá en materia de contratación a las mismas reglas legales aplicables a los establecimientos públicos nacionales.

Para agilizar y racionalizar la recuperación, manejo y control de la navegación, la Corporación podrá contratar con personas de derecho público o privado el ejercicio de tales funciones y autorizar a los respectivos contratistas para cobrar los precios, peajes y tasas que para el efecto determine la Junta Directiva.

Artículo 17. **Expropiación.** Declárase de utilidad pública e interés social la adquisición de los bienes inmuebles que requiera la Corporación para el cumplimiento de las funciones que se le han asignado por la presente ley y facúltase a la Corporación para adelantar el procedimiento de expropiación correspondiente.

Artículo 18. El control fiscal será ejercido de acuerdo a las normas vigentes por la Contraloría General de la República.

Artículo 19. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

De los honorables Representantes,

Germán Huertas Combariza
Ponente coordinador.

Tomás Devia Lozano
Ponente.

Rodrigo Barraza Salcedo
Ponente.

OBJECIONES

INFORME SOBRE OBJECIONES

147 Cámara 90
146 Senado 90

al Proyecto de ley, "por medio de la cual se honra la memoria del ilustre colombiano y ex Presidente de la República, doctor Manuel Antonio Sanclemente".

Honorables Representantes:

Comedidamente me permito rendir informe sobre las objeciones presentadas por el señor Presidente de la República al Proyecto de

ley 147 Cámara 90, 146 Senado 90, "por medio de la cual se honra la memoria del ilustre colombiano y ex Presidente de la República, doctor Manuel Antonio Sanclemente".

Aspectos generales:

Como quiera que el proyecto se orienta a rendir honores al ilustre ex Presidente de la República, doctor Manuel Antonio Sanclemente y tuvo origen en la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes por iniciativa del honorable colega Camilo Arturo Montenegro, son estos los aspectos fun-

damentales para analizar y que una vez surtidos todos sus trámites legislativos, ha sido objetado por inconstitucionalidad parcial por parte del Ejecutivo Nacional.

Las razones de orden jurídico que ha encontrado el Gobierno para fundamentar las objeciones por inconstitucionalidad se orientan al artículo tercero del proyecto, que introduce una materia distinta a la de honores, contraviniendo así lo estipulado en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, y este es un hecho nuevo.

Se fundamenta el acertado análisis a lo estipulado por el numeral 15 del artículo 150 de la Carta Fundamental que solamente se refiere a la rendición de honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria. A la norma constitucional 154 que establece el origen de las leyes pero expresa que no obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las Rentas Nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Así mismo, los honorables miembros de la Comisión Accidental han aportado un juicio y concreto análisis que avala las fundamentaciones del ejecutivo y además con los comentarios en relación con el procedimiento en caso de objeciones presidenciales, ponen de presente la contradicción entre el reglamento y la Constitución sugiriendo la abstención decisoria por parte de la Corte Constitucional.

Este es un tema que vale la pena analizar y discutir pero lo que no tiene objeción es la jerarquía de la Constitución, contenida en el artículo 4º de la Ley 5ª de 1992, que dice:

"La Constitución es una norma de normas, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y esta ley de reglamento u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

Para complementar aún más mi informe, me permito adicionar el concepto jurídico rendido a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes por el honorable Representante Oscar López Cadavid y su asesor, Doctor José Domingo Álvarez Pinzón, que se refiere exclusivamente a este tema y que a mi juicio, alindera los aspectos más sobresalientes de este tipo de proyectos con fundamentaciones claras, precisas y concisas.

Con base en lo anterior, comedidamente me permito informar al señor Presidente de la Comisión, que los fundamentos que sustenta el Ejecutivo Nacional para objetar por inconstitucionalidad el artículo 3º del proyecto referido, se ajustan a las normas legales y constitucionales, por lo que se concluye que "dichas objeciones son fundadas".

De esta manera, me permito devolver el proyecto acompañado del presente informe sobre objeciones al seno de la Comisión Segunda, para que de acuerdo a lo estipulado en el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 se le dé el trámite pertinente.

A vuestra consideración,

Juan Hurtado Caño

Representante a la Cámara Departamento del Risaralda, Miembro Comisión Segunda.

Anexo: Concepto jurídico anunciado.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 8 de 1992

"APUNTES LEGISLATIVOS"

Número 001 - 92

Honorable Parlamentario:

Reciba un cordial saludo. De la manera más comedida me permito remitirle copia del Concepto Jurídico presentado a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucio-

nal Permanente de la Cámara de Representantes, con el fin de aclarar algunos aspectos atinentes a la presentación de Proyectos de ley, para agilizar su trámite, disminuir el trabajo legislativo y especialmente para que tales propuestas se canalicen dentro del ordenamiento Constitucional y Reglamentario (Ley 5ª de 1992), evitando así la posterior objeción por inconstitucionalidad de parte del Ejecutivo. Lo anterior obedece a que varios proyectos, cuyas ponencias me han correspondido, se han presentando con los vicios procedimentales que se comentan en el escrito.

Espero contribuir de esta manera para facilitar el procedimiento en las Cámaras y armonizar el desarrollo de los proyectos con la normatividad jurídica.

Atentamente,

Oscar López Cadavid
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare.

Oficina número 515 — Tel. 2827465.

Anexo: Lo anunciado.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 6 de 1992.

Señores

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Att. honorable MESA DIRECTIVA

Doctor Armando Pomarico Ramos, Presidente

Doctor Juan Hurtado Caño, Vicepresidente

Doctor Hugo Alberto Velasco Ramón, Secretario.

E. S. O.

Honorables Representantes:

De la manera más atenta y con el ánimo de colaborar en el desarrollo de los trámites legislativos, comedidamente nos permitimos presentar a su juicioso criterio, algunas concepciones de orden jurídico-Constitucional y Reglamentario, que creemos serán de gran beneficio para descongestionar las Comisiones y facilitar el trabajo de los Parlamentarios en lo atinente a la presentación de ponencias para los diferentes debates.

Antecedentes:

De tiempo atrás se ha advertido que los Proyectos de ley presentados por los Parlamentarios en las Segundas Comisiones de las Cámaras, que decretan "Honores", o por medio de los cuales "La Nación, o el Gobierno se asocian a la conmemoración de una efemérides ..." normalmente van acompañados en su Título de ... "y se dictan otras disposiciones ..." complemento en el cual, indefectiblemente se incertan materias ajenas al objeto principal del mismo, como por ejemplo, la erección de bustos, construcción de obras públicas, mantenimiento de vías, creación de entidades culturales, educacionales y de recreación, lo cual por su naturaleza de obra pública conlleva una contraprestación, una renta, una transferencia del Fisco y en general una erogación del Gasto Público, que no es viable tramitarla por el procedimiento ordinario de las Cámaras.

Esta situación ha producido en no pocas oportunidades que, después de un desarrollo legislativo arduo, y de haber agotado el trámite bicameral, tenga por resultado la objeción del Ejecutivo por Inconstitucionalidad.

Es claro que, para la mayoría de los honorables Parlamentarios, por el intenso trabajo y por la infinidad de temas que a diario tiene que atender para su evacuación, es casi imposible advertir y analizar la correcta presentación de los proyectos y su ajustada elaboración en armonía con el ordenamiento legal y constitucional.

Pero es el Congreso de Colombia el templo del derecho, la génesis de la ley y por su sagrada naturaleza de crear la legislación para el país, es propio pensar que es ahí don-

de se debe observar con mayor cuidado y con estricta sujeción a las normas, los diferentes desarrollos de procedimiento para que un proyecto se convierta finalmente en ley de la República.

No es extraño, en estos casos, advertir que en ocasiones, los Parlamentarios, en su entendible y natural afán por lograr para su respectiva región el mantenimiento o la construcción de obras que reflejen su preocupación y dedicación legislativas, propongan o presenten proyectos de ley en este sentido, priorizando el interés de producir soluciones para los Representados sin consultar adecuadamente las bases jurídicas para desarrollar cabalmente el trámite legal.

Y es allí, donde se efectúan los controles jurídicos cuando el proyecto, orientado generalmente hacia causas nobles y de urgente aplicación, encuentra las objeciones, por no habersele revestido con el ropaje jurídico exigido para tales fines.

Con base en lo anterior y con el fin de aclarar los términos y el aspecto procedimental para la evacuación de los proyectos de ley ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente de las Cámaras, referidos a "Honores", es oportuno efectuar el siguiente análisis:

Principios:

Constitución Política de Colombia, artículo 4º: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de inconstitucionalidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones Constitucionales".

Reglamento del Congreso:

"Principios de interpretación del Reglamento". En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios:

1. **Celeridad de los procedimientos.** Guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso.

2. **Corrección formal de los procedimientos:** Tienen por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el adelantamiento de las discusiones y votaciones.

Artículo 3º **Fuentes de interpretación.** Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina Constitucional.

Artículo 4º **Jerarquía de la Constitución.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y esta ley de Reglamento u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones Constitucionales.

Artículo 5º **Jerarquía del Reglamento:**

En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones Constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.

2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

Funciones de la Comisión Segunda:

En atención a lo dispuesto en el Capítulo II del Título único de la Ley 3ª del 92, "por el cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones", se tiene que:

La Comisión Segunda, compuesta de trece miembros en el Senado y diecinueve miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de:

Política Internacional; Defensa Nacional y Fuerza Pública; Tratados Públicos; Carrera Diplomática y Consular; Comercio Exterior e Integración Económica; Política Portuaria; Relaciones Parlamentarias Internacionales y Supranacionales; Asuntos Diplomáticos no Reservados constitucionalmente al Gobierno; Fronteras; Nacionalidad; Extranjeros; Migración; Honores, y Monumentos Públicos; Servicio Militar; Zonas Francas y de Libre Comercio; Contratación Internacional.

Fundamentación jurídica:

Una vez ilustrados los principios rectores de la actividad legislativa, descritas literalmente las funciones o temas de conocimiento de la Comisión Segunda Constitucional permanente, se registran algunos conceptos de orden jurídico que fundamentan el objeto de este breve escrito.

De orden constitucional:

El tema fundamental trata del Origen de las leyes.

La Constitución de Núñez, redactó las funciones del Congreso en el artículo 76, y en el inciso 2º del artículo 79 se consagró posteriormente la excepción al Legislativo para tener iniciativa, en algunas materias, como las leyes a que se referían los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76, y las que decreten inversiones públicas o privadas; las que ordenen participación en las Rentas Nacionales o Transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o las traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas Nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas a iniciativa del Gobierno.

La Carta Fundamental del 91, consagró en el inciso 2º del artículo 154 (de la Formación de las Leyes), referido al 150, la misma exención otorgando al Ejecutivo la iniciativa en tales materias.

Acto legislativo número ... de 1968.

La Reforma Administrativa de 1968 se orienta a perfeccionar la función Legislativa y en su artículo 77 determina que cada proyecto sea sistemático y regule sólo una materia a fin de eliminar lo que en el lenguaje de nuestro Congreso llaman "Micos", ésto es, incorporar disposiciones extrañas a su objeto en un proyecto, para aprobarlas casi subrepticamente en el cuerpo principal del mismo, aprovechando su importancia o popularidad.

La acentuada tendencia de estas disposiciones es la de restringir la iniciativa parlamentaria en el gasto público, con el objeto de evitar la dispersión de recursos, convirtiendo el presupuesto en un instrumento que refleje la política contenida en los planes y programas de desarrollo y obras públicas.

La reforma, con inspiración técnica y afán de justicia establece que la ley, a iniciativa del Gobierno, haga la redistribución de servicios y defina el porcentaje de los ingresos de la Nación.

Es claro pues, que a luz de la normatividad Constitucional vigente, los proyectos que decreten transferencias, rentas, participaciones o cualquier tipo de erogación del Gasto Público, son inconstitucionales, cuando su origen no emana del Ejecutivo, por contravenir la excepción a la iniciativa, consagrada en el inciso 2º de la Norma 154 de la Constitución vigente.

Por otro lado, en tratándose del aspecto "Materia", el artículo 153 de la Carta dice que:

Artículo 158 C. N. "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán indispensables las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Pre-

sidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus disposiciones serán apelables ante la misma Comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

Ahora, bien: Con referencia al objeto central, cual es el de aclarar la presentación de proyectos de ley que tengan que ver con decreto de honores, la Constitución anterior consagraba tal función del Congreso en los siguientes términos del artículo 76, numeral 17:

"Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria y señalar los monumentos que deban erigirse. (Ley 46 de 1946)".

La Asamblea Nacional Constituyente, al sancionar la nueva Carta, registró tal función en el numeral 15 del artículo 150 señalando que:

Corresponde al Congreso: "Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria".

Como se puede observar, abolió la frase "... y señalar los monumentos que deben erigirse" ...

La redacción del artículo en mención, armoniza aún más con el espíritu de que sólo deben entenderse, "Decretar Honores", en el sentido de "hacer memoria y rendir homenaje de respeto" a aquellos ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria, dejando de lado la creación de los monumentos, que por su naturaleza constituyen una "Obra Pública" y causan gasto al Tesoro Nacional.

En estos casos debe utilizarse el procedimiento con iniciativa del Ejecutivo.

De orden legal (Reglamentario):

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) regula de manera clara este aspecto en el Capítulo Sexto —del Proceso Legislativo Ordinario— artículos 139 a 168 inclusive.

El artículo 142, se refiere a la iniciativa Privativa del Gobierno y en sus veinte numerales y el parágrafo define específicamente aquellas materias que son propias de la iniciativa del Ejecutivo, y que a manera de ilustración del tema de se destacan:

1. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse.

Hasta el momento, el Gobierno (Planeación Nacional) no ha presentado el Plan Nacional de Desarrollo.

6. Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes Nacionales.

7. Fijación de las Rentas Nacionales y Gastos de la Administración (Presupuesto Nacional).

12. Participación de los Municipios, incluyendo los resguardos Indígenas en las Rentas Nacionales o transferencias de las mismas.

14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas Nacionales.

15. Fijación de servicios a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales.

Artículo 148. **Rechazo de disposiciones:** Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia; sus decisiones serán apelables ante la Comisión.

Este artículo recoge lo prescrito por la norma 158 de la Carta.

A manera de epílogo:

Una vez analizados los antecedentes y el objeto de este escrito, cual es el presentar a los honorables Ponentes de proyectos de ley que tengan que ver con "Decreto de Honores", repasados los principios rectores del procedimiento legislativo y consultando los aspectos de orden constitucional y reglamentarios, se tiene que:

1. Los proyectos de ley referidos a decretar honores, deben referirse a esa sola materia, como lo ordena la Constitución y el Reglamento del Congreso.

2. Los proyectos de ley contentivos de mantenimiento, construcción, y creación de obras públicas, implican transferencias y gastos en el Erario, y que su origen no es el órgano legislativo, toda vez que la Constitución le ha otorgado esa iniciativa al Ejecutivo.

3. En aras del cumplimiento de los principios rectores del procedimiento legislativo, como la jerarquía constitucional, la celeridad de los procedimientos, la corrección formal y las fuentes de interpretación, es oportuno y beneficioso para las Comisiones su observancia por parte de los honorables ponentes de proyectos de ley.

4. Dentro de las funciones o temas de conocimiento de la honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente, no se contempla el relacionado con obras públicas y que el referido a "Honores" es específico a su naturaleza.

5. Los procedimientos para tramitar los proyectos que contengan materias que ordenen Gasto Público y ejecución de obras, tienen origen en la comunidad, se presentan ante las Oficinas de Planeación de las entidades descentralizadas o territoriales en cada región, municipio o departamento y de allí se envían al Banco de Proyectos de (DNP) Planeación Nacional, para que previo concepto y con régimen selectivo se codifique dentro del Plan Nacional de Desarrollo, que elaborará el Gobierno, siguiendo los lineamientos de la Norma 341 y concordantes de la Constitución Nacional.

Esperamos, pues, con estas breves aclaraciones, instrumentar mejor el procedimiento Parlamentario y concurrir con este aporte a la agilización de la presentación y debates de los proyectos de ley en la Comisión, con la seguridad de que su observancia generará minimización de trabajo, y reducirá enormemente la congestión de expedientes.

A vuestra consideración,

Oscar López Cadavid
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare,
Miembro Comisión Segunda.

CONTENIDO

GACETA número 246 - jueves 15 de julio de 1993.

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

Texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes el día 16 de junio de 1993, al Proyecto de ley número 117 de 1992, "por la cual se crea el Consejo Nacional de Política Criminal"	1
Texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes el día 16 de junio de 1993, al Proyecto de ley número 141 de 1992, Cámara, 118 de 1992, Senado, "por la cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 2700 del 30 de noviembre de 1991, sobre el Código de Procedimiento Penal"	1
Texto definitivo aprobado en plenaria de Senado y Cámara al Proyecto de Acto legislativo número 309 Cámara, 52, Senado de 1993, "por el cual se adicionan las disposiciones transitorias de la Constitución Política"	2
Texto definitivo aprobado en la Cámara de Representantes el día 17 de junio de 1993, al Proyecto de Acto legislativo número 177 de 1992 Cámara, 15 de 1993 Senado, "por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario"	2
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 129 de 1992, "por la cual se organizan y determinan las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena"	2
Objeciones al Proyecto de ley número 147, Cámara, 146 Senado de 1990, "por medio de la cual se honra la memoria del ilustre colombiano y ex Presidente de la República, doctor Manuel Antonio Sanclemente"	6