



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 69

Santafé de Bogotá, D. C., martes 2 de mayo de 1995

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 23/95 SENADO

por el cual se adiciona el artículo 142 de la Constitución Nacional.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los ordinales 1º y 2º del artículo 237 y el ordinal 11 del artículo 189 de la Constitución Nacional, adiciónese al artículo 142 de la Constitución Política el siguiente parágrafo:

Artículo 142:

Parágrafo. Las Comisiones Constitucionales Permanentes ejercerán el control de verificación sobre los decretos reglamentarios de leyes antes de ser expedidos por el señor Presidente de la República.

En cumplimiento de lo anterior el Ministro del ramo enviará al Congreso el proyecto de decreto, el cual será repartido inmediatamente a la Comisión Constitucional Permanente en la que la ley que se reglamenta inició su trámite; ésta, contará con el término de quince (15) días para hacer la revisión y tomar su decisión.

La Comisión oficiará e invitará a la Comisión Constitucional Permanente homóloga de la otra Cámara a participar en el estudio y revisión que adelantará para verificar si el proyecto de decreto se ajusta o no, en su letra y en su espíritu, a lo establecido en la ley materia de la reglamentación. De ajustarse, lo devolverá con control de verificación favorable al Ministro del ramo.

Si la Comisión encontrare que el proyecto de decreto reglamentario no se ajusta total o parcialmente a la letra o al espíritu de la ley, así lo informará señalando las modificaciones que se le deben hacer. El Ministro del ramo tendrá un plazo de cinco (5) días para hacerle las correcciones pertinentes.

Presentado por:

Salomón Náder Náder,
Senador de la República.

Julio César Guerra Tulena, Amylkar Acosta,
José Génneco y siguen más firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto de acto legislativo busca subsanar una de las situaciones más preocupantes que se han venido presentado con la reglamentación de las leyes

Las interpretaciones acomodadas o equivocadas de la norma misma, el desconocimiento del espíritu de la ley por quienes proyectan su reglamentación y el abuso que los funcionarios cometen al incluir dentro de las reglamentaciones propuestas que fueron presentadas por el ejecutivo, en el proyecto de ley o durante los debates que se le dieron, y que no fueron aceptadas por el Congreso, nos han llevado a una situación de caos cuyo resultado es el de que al desarrollar las leyes con las reglamentaciones éstas se convierten en el sentido y en el alcance, en leyes distintas a las aprobadas por el Congreso.

Si aceptamos, como tenemos que aceptar, que la reglamentación es parte esencial de la ley, nada más conveniente para el país que sea el legislador quien certifique a través del control de verificación, la inexistencia de interpretaciones equivocadas, de extralimitaciones, o de abusos en la reglamentación de cada ley.

Una cosa es el control anterior de verificación que aquí proponemos y otra es el control posterior de legalidad y constitucionalidad que puede ejercer el Consejo de Estado según lo establecido en los ordinales 1º y 2º del artículo 237 de la Constitución Nacional. Mientras que el primero, sin desconocer la potestad reglamentaria que por Constitución tiene el Presidente de la República, busca que con la reglamentación no se cambie ni el espíritu ni la letra de ley, evitando que se produzcan posteriores acciones por ilegalidad y que siga haciendo carrera lo que ha sido usual en el ejecutivo; reglamentar las leyes según su conveniencia haciendo uso de la reglamentación mientras se demanda y se produzca un fallo adverso; el segundo, el posterior, se hace con el objeto de subsanar posibles ilegalidades o inconstitucionalidades que pudieran existir en las reglamentaciones dadas a las leyes. Para ser simplistas podemos decir que mientras el primero es preventivo el segundo es curativo.

Queremos hacer especial hincapié que con el presente proyecto de acto legislativo no se está cercenando ni la potestad reglamentaria que la Constitución Nacional le ha dado al Presidente de la República, ni mucho menos el control que el honorable Consejo de Estado ejerce sobre la legalidad de los decretos reglamentarios de leyes que emita el ejecu-

tivo; solo queremos hacer coherente la reglamentación con la ley, integrarlos como partes de un solo cuerpo; esto es esencial para que las leyes produzcan en favor de la Nación y de los colombianos las acciones y beneficios que de ellas se deben derivar.

Atentamente,

Salomón Náder Náder,
Senador de la República.

Julio César Guerra Tulena y siguen más firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA
GENERAL - TRAMITACION DE LEYES
Santafé de Bogotá, D. C., abril 25 de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 23/95 "por el cual se adiciona el artículo 142 de la Constitución Nacional", me permito hacer envío a su oficina de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General.

La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Pedro Pumarejo Vega,
Secretario General

Honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

25 de abril de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cumplase:

El Presidente del honorable Senado de la República,

JUAN GUILLERMO ANGEL MEJIA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 24/95 SENADO

por el cual se modifican los artículos 239, 240, 241, 242, 243, 244 y 245 de la Constitución.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 239 de la Constitución quedará así:

Artículo 239. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala Constitucional, integrada por el número impar de miembros que determine la ley.

Los Magistrados de la Sala Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado.

No podrán ser elegidos Magistrados de la Sala Constitucional quienes durante el año anterior a la elección se hayan desempeñado como Ministros del Despacho o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

Artículo 2º. El artículo 240 de la Constitución quedará así:

Artículo 240. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá en Sala Plena las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderlos o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un

tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

Artículo 3º. El artículo 241 de la Constitución quedará así:

Artículo 241. Los procesos que se adelanten ante la Corte Suprema de Justicia en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.

2. El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.

3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto.

4. De ordinario, la Sala Constitucional dispondrá del término de veinte días para registrar proyecto, la Corte, de cuarenta para decidir y el Procurador General de treinta para rendir concepto.

5. En los procesos a que se refiere el numeral 7º del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán en una tercera parte.

6. El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta, que será sancionada por el Senado, previa acusación de la Cámara de Representantes, con suspensión o separación del cargo.

Artículo 4º. El artículo 242 de la Constitución quedará así:

Artículo 242. Los fallos que la Corte Suprema de Justicia dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y sólo obligan en su parte resolutoria, la que se limitará a declarar la exequibilidad o inexecutable de la norma examinada.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Artículo 5º. El artículo 243 de la Constitución quedará así:

Artículo 243. La Corte comunicará al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos. Esta comunicación no dilatará los términos del proceso.

Artículo 6º. El artículo 244 de la Constitución quedará así:

Artículo 244. El Gobierno no podrá conferir empleo a los Magistrados de la Corte durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.

Artículo 7º. El artículo 245 de la Constitución quedará así:

Artículo 245. La Sala Constitucional tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Preparar los proyectos de fallos que le corresponde proferir a la Sala Plena de la Corte en ejercicio de la Jurisdicción Constitucional.

2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

Artículo 8º. Suprímase el nombre de la Corte Constitucional en todos los demás artículos en que éste aparezca, y asígnese a la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura las demás atribuciones que le estaban dadas a aquella.

Mario Arias, Roberto Gerlein Echeverría.

Artículo 9º. Este Acto Legislativo rige a partir de su publicación.

Presentado a consideración del honorable Senado de la República por los suscritos Senadores,

Elías Matus Torres, Gabriel Camargo Salamanca y siguen más firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Objeto

Con el presente proyecto se busca ante todo restablecer el necesario equilibrio y ponderación en el ejercicio del control constitucional, lo que el actual sistema afectó considerablemente, dada la precaria concurrencia de voluntades en su ejercicio, como que ha quedado en manos en últimas de cinco honorables Magistrados de la Corte Constitucional, tomar decisiones trascendentales para la vida del país, como lo son las propias de este control, y que afectan pronunciamientos legislativos que generalmente han sido hechos tras largos procesos de debates y de deliberación democrática en el seno del Congreso, con la intervención de voceros de los distintos sectores de la sociedad civil y del mismo Estado.

Para el efecto se propone sencillamente el traslado de dicho control a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual se contaría con una mayor representatividad y autoridad en el ejercicio de una función tan fundamental para la seguridad jurídica y la vida democrática de la Nación, en tanto se contaría no solo con un mayor número de quienes han de intervenir en las decisiones de esta índole, sino también con una pluralidad de disciplinas jurídicas que en ellas se conjugan, al igual que con la larga y decantada experiencia jurisprudencial de sus integrantes.

Contenido y justificación

Así se obtendría el equilibrio y la ponderación requerida, lo cual si bien no elimina el riesgo de desaciertos en los fallos, ya que de obra humana se trata, sí lo disminuiría, y por lo mismo los efectos desastrosos que tales fallos pueden llegar a acarrearle al país.

No se puede perder de vista que las sentencias proferidas por el órgano de control de constitucionalidad tienen por naturaleza un carácter mixto, en tanto involucran la aplicación de criterios y parámetros tanto jurídicos como políticos en el buen sentido de la palabra, razón por demás que las hacen meritorias de medida y tino en el juicio. Esta premisa nos la recuerda de manera lúcida y diáfana el Maestro español del constitucionalismo moderno, Eduardo García de Enterría al decir en su obra "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional", que:

"Será cierto, y sin duda lo es, que los conflictos que habrá de resolver el Tribunal Constitucional, tendrá necesariamente substancia política, como es lo común en todos los Tribunales de esta especie, supuesto que operan sobre una norma penetrada de esa substancia en su más noble expresión. La diferencia obvia entre un juez constitucional y el juez ordinario es que los valores en que ha de buscar su juicio el primero son, en primer término, los valores políticos decididos por el constituyente, en tanto que el segundo son simples valores civiles, penales, laborales, etc., configurados por el legislador ordinario y respecto de los cuales tanto su distinto nivel de decisión como el tráfico ordinario en que se aplican corrientemente han borrado ya su carácter de valores políticos originarios para convertirse en puramente técnicos" (página 178).

El mismo autor recava en esta diferencia al plantear en la obra citada:

“Dicho de otra manera: el conflicto no está en el contraste entre fidelidad a la norma y justicia individual, sino en el enfrentamiento entre el mandato jurídico y la racionalidad o la necesidad políticas, entre el rigor de la norma y la exigencia del bien general. Ello se refuerza si se observa que ciertas sentencias del juez constitucional tienen efectos vinculantes generales o fuerza de ley. ‘Estas sentencias pueden ocasionar catástrofes no sólo para el caso concreto, sino para una invisible número de casos; cuando esas sentencias son políticamente inexactas o falsas’ (en el sentido de que desbaratan las tareas políticas de la dirección del Estado) la lesión puede alcanzar a la comunidad política entera.” (página 180).

De esta manera resulta obvio que el traslado de la mencionada función a la Corte Suprema de Justicia implica la creación en su seno de una Sala Especializada como sería la Sala Constitucional, cuyo número de miembros sería determinado por la ley, teniendo en cuenta que sea impar, y cuya designación seguiría a cargo del Senado de la República, de ternas enviadas por el Consejo de Estado, el Presidente de la República y el Consejo Superior de la Judicatura, el que lo haría en lugar de la Corte Suprema de Justicia que actualmente tiene la facultad de conformar una terna.

Las funciones de esta Sala serían las de elaborar los proyectos de fallo que ha de dictar la Sala Plena, y ejercer la revisión de las sentencias proferidas en acción de tutela.

Las demás modificaciones son las consecuentes a la desaparición de la Corte Constitucional, quedando igual en relación con el objeto y las reglas del control jurisdiccional.

Sobre este último aspecto conviene destacar que se propone adicionar el hoy artículo 243, que pasaría a ser el artículo 242, con la precisión del alcance de los fallos respectivos en el sentido de que sólo se tendría como obligatoria la parte resolutoria y que esta sólo puede contener la declaratoria de la exequibilidad o inexecuibilidad de la norma examinada.

Esta adición se hace con el fin de evitar que por pretensión de la Corte Constitucional de hacer obligatorios los considerando de sus providencias, lo que entre otras cosas contraviene el artículo 230 de la Carta, produzca actos similares a la ley, en tanto contenga estipulaciones de alcance general, lo que sólo puede hacer el legislador. El juez sólo puede hacer estipulaciones inter partes y para el caso o la situación examinada, y tratándose del examen de la constitucionalidad de las leyes, lo que tiene efecto *erga omnes* es la decisión tomada, esto es, su exequibilidad o inexecuibilidad.

Además, sólo el Congreso puede por vía general interpretar las leyes. Las razones y criterios que la Corte Constitucional haya tenido para uno u otro pronunciamiento no pasará de ser mera jurisprudencia, con el papel estrictamente orientador señalado por el precitado artículo 230. Así es y así ha sido desde tiempo atrás, desde cuando se abandonó la famosa figura de la jurisprudencia más probable. De no ser así, a más de la usurpación de la función legislativa por parte de un órgano extraño a la Rama Legislativa se generaría una situación de inseguridad jurídica, e inclusive de *despotismo legislativo*, por cuanto nos hallaríamos frente a un legislador que no tiene control alguno, si acaso su autocontrol, lo cual sólo es propio del Constituyente Primario, pero de ninguna manera es aceptable en un órgano constituido, como lo es la Corte Constitucional. Ya ni siquiera sería el gobierno de los jueces sino el *despotismo judicial*.

Sobre el punto cabe bien tratar a colación la interpretación que de Kelsen hace García de Enterría en su obra precitada, a saber:

“Es en consecuencia el Tribunal Constitucional un legislador, solo que no un legislador positivo, sino un legislador negativo, dice Kelsen. El poder legislativo se ha escindido en dos: el legislador positivo, que toma la iniciativa de dictar y de innovar las leyes y el legislador negativo, que elimina aquellas leyes que no son compatibles con la superior norma constitucional” (página 132).

En resumen, se estima que urge hacerle los ajustes propuestos a esta función, sin que ello signifique ánimo retaliativo o de contrarreforma la norma suprema por el prurito de hacerlo, sino para evitarle al país situaciones que en lugar de aclimatar la estabilidad jurídica y la armónica actividad de los órganos de poder del Estado cause zozobra o ahonde los conflictos que lo aquejan, derivadas de providencias que por ausencia de un contrapeso mínimo al interior de la Corporación que hoy la ejerce contravenga tanto el espíritu del Constituyente como la voluntad ciudadana y el interés del país.

Al respecto, y sin pretender desconocerlas ni abrir un debate sobre ellas, basta con mencionar algunas de las varias sentencias de la Corte Constitucional que han sido motivo de inquietud y por qué no decirlo de perturbación de algunas de las políticas y actividades del Estado. Es el caso de la que dio vía libre al consumo de estupefacientes en el país, la que invalidó varias normas del concordato, en contravención clara del numeral 10 del artículo 241 de la Carta, y la reciente que afectó el fuero militar, en las cuales hubo salvamento de voto por parte de cuatro de los honorables Magistrados que la conforman.

Convencidos como estamos de la necesidad del control de constitucionalidad para todo Estado que se precie de democrático, consideramos que con este proyecto este control saldrá fortalecido, habida cuenta de la capacidad interpretativa de las normas constitucionales que la Corte Suprema de Justicia tiene en mayor grado que la actual Corte Constitucional, no por menor capacidad o idoneidad en los integrantes de ésta, lo que no se presta a duda, sino por las circunstancias arriba enunciadas.

Honorables Senadores, Roberto Gerlein Echeverría, Mario Arias, Elías Matus Torres y siguen firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES
Santafé de Bogotá, D. C., abril 25 de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 24/95 “por el cual se modifican los artículos 239, 240, 241, 242, 243, 244 y 245 de la Constitución”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Sesión Plenaria.

La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Pedro Pumarejo Vega,
Secretario General

Honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

25 de abril de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cumplase:

El Presidente del honorable Senado de la República,

JUAN GUILLERMO ANGEL MEJIA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 25/95 SENADO

por medio del cual se reforma el artículo 181 de la Constitución.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Refórmese el artículo 181 de la Constitución Política cuyo nuevo texto, quedará así:

Artículo 181. Las incompatibilidades de los Congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia aceptada, cesarán de inmediato las inhabilidades e incompatibilidades.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo del renunciante, se someterá al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades a partir de su posesión.

Artículo 2º. Este acto legislativo rige desde su sanción. Presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables Senadores:

José Guerra de la Espriella y siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los países en vía de desarrollo, han pasado años en la búsqueda de equidad entre sus ciudadanos, por ello, resulta discriminatorio que los que han resultado elegidos como parlamentarios y renuncien a su curul no puedan desempeñarse como servidores públicos y mantengan suspendidos sus derechos políticos y civiles. Precisamente por ello, al aplicar el concepto justo de equidad, se hace necesario y obligatorio reformar la norma constitucional consagrada en el artículo 181 pues ella establece ciudadanos de diversas categorías, lo cual no puede ser aceptable a la luz de la democracia y la misma Constitución que en otros de sus mandatos, el artículo 40, reza: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, y más adelante sigue diciendo, al referirse a lo que puede realizar un ciudadano para ejercer este derecho: “Elegir y ser elegido”; “acceder al desempeño de funciones y cargos públicos”. Como se puede observar, la Carta Magna en el citado enunciado, reconoce como derecho al ejercicio de la función pública, a elegir y ser elegido y a conformar partidos y movimientos políticos, sin que manifieste que hayan personas con restricciones a ese derecho, ya que el artículo 40 es considerado dentro de los derechos fundamentales y de aplicación inmediata, al igual que el precepto consagrado bajo el artículo 2º que en uno de sus apartes reza: “Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...”.

Del artículo propuesto para modificar, se puede deducir que lo pretendido por el Constituyente, es lograr que los parlamentarios sean de exclusiva dedicación a su labor y por ello se colocan inhabilidades dado que al vincularse a cualquier otro de los poderes de manera transitoria, podría entorpecerse la labor de defensa y representación de los intereses comunes. Así mismo, la discusión que se dio en la Asamblea, tuvo como punto importante

la necesidad de evitar el doble poder en la acción política; es por ello, que nuestra propuesta aleja todas las dudas en ese respecto ya que al renunciarse a la curul, el ex parlamentario no podrá, lógicamente, regresar en ese período constitucional al Congreso.

Por los puntos expuestos anteriormente, considero viable reformar el artículo 181 de la Constitución, reconociendo que los criterios que inspiraron al Constituyente fueron los mejores, pero incurrieron sin intención, en una contradicción al enfrentar los derechos fundamentales de la Carta con la normatividad referente a las inhabilidades de los Congresistas y específicamente en el caso que tratamos.

José Guerra de la Espriella, Gustavo Espinosa y siguen firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL- TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., abril 26 de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 25/95 "por medio del cual se reforma el artículo 181 de la Constitución Nacional", me permito hacer envío a su oficina de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General.

La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Pedro Pumarejo Vega,

Secretario General

Honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

26 de abril de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cumplase:

El Presidente del honorable Senado de la República,

JUAN GUILLERMO ANGEL MEJIA.

El Secretario General del honorable Senado de la República, PEDRO PUMAREJO VEGA.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 003/94

por la cual se dictan disposiciones sobre el control del ruido en todo el territorio de la República, y 131/94 por la cual se establecen los principios reglamentarios relativos al control del ruido. (Acumulados).

Santafé de Bogotá, abril 19 de 1995

Doctor

Hugo Serrano Gómez

Presidente Comisión Quinta Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Apreciado Doctor:

Atentamente me permito rendir ponencia para primer debate sobre los Proyectos de ley números 003/94, "por la cual se dictan disposiciones sobre el control del ruido en todo el territorio de la República", y 131/94, "por la cual se establecen los principios reglamentarios relativos al control del ruido", ambos del Senado, y que fueron acumulados por disposición del señor Presidente.

I. Contenido de los proyectos.

1. El Proyecto 003/94, cuyo autor es el honorable Senador Samuel Moreno Rojas, pretende desarrollar las normas constitucionales que le imponen al Estado la obligación de velar porque los habitantes del territorio nacional gocen del derecho a tener un ambiente sano y a disfrutar del espacio público. En tal virtud, se considera necesario someter a controles legales la producción de ruido, en cuanto representa un peligro para la salud y una indebida invasión a la vida hogareña, laboral y social.

El proyecto eleva a la categoría de ley las definiciones expuestas en los artículos 1º al 16 de la Resolución número 8321 del 4 de agosto de 1983, emanada del Ministerio de Salud, en los cuales se incluyen los conceptos técnicos de fenómenos como el ruido de impacto, el ruido de fondo, el ruido social, el ruido de operación de una fuente móvil, etc.

Se contemplan además, en forma muy detallada, los procedimientos técnicos que deben emplearse para medir la intensidad de un ruido.

Se establecen los niveles máximos de presión sonora tolerables según se trate de zonas residenciales, comerciales, industriales, de tranquilidad o agrícolas, y los niveles máximos de ruido a los que pueden estar sometidos los trabajadores de las industrias. Las empresas con emisiones sonoras superiores a 85 decibeles deberán establecer programas de protección auditiva para sus trabajadores.

En las zonas comerciales se prohíbe el perifoneo que produzca un ruido superior a los 85 decibeles, al igual que los ruidos excesivos en las discotecas y en las discotecas.

Se contempla que a los vehículos que sobrepasen los niveles de ruido tolerados no se les expedirá el certificado de movilización, y que tanto las ensambladoras como los importadores de carros quedarán obligados a evitar que los autos que produzcan o que importen cumplan tales especificaciones. Igualmente se prohíbe el uso de cornetas de aire en zonas urbanas y en vehículos de menos de tres toneladas.

El control del ruido estará a cargo de las autoridades competentes, de las secretarías de salud, del ISS y de la Policía Nacional. Los organismos de Planeación deberán impedir la construcción de viviendas en zonas aledañas a los

aeropuertos, y promover que las ya existentes se transformen en zonas industriales y/o comerciales.

2. Por su parte, el Proyecto de ley número 131/94 "por la cual se establecen los principios reglamentarios relativos al control del ruido", del cual es autor el honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, tiene como objeto "ejercer en el territorio nacional un control eficaz contra el fenómeno del ruido", entendido como "todo sonido o fenómeno acústico más o menos irregular, confuso y no armonioso o conjunto de estos sonidos que al entremezclarse se oyen continuamente en determinada comunidad".

Se determina para el Ministerio del Medio Ambiente la obligación de establecer las políticas necesarias y pertinentes para el ejercicio del control del ruido en el territorio nacional.

Crea el "Consejo Nacional para el Control del Ruido (CNCR) integrado por los ministros del Medio Ambiente, quien lo presidirá, del Trabajo, de Salud, de Hacienda y el Director de Planeación Nacional, quienes asesorarán al Ministerio del Medio Ambiente en lo relativo a las medidas que se tomen para controlar el ruido.

Las autoridades ambientales determinarán el nivel de ruido aceptable para los distintos sectores residenciales, industriales, comerciales, religiosos, clínicas, hospitales, etc.

Las personas obligadas a trabajar en sitios altamente ruidosos gozarán de prerrogativas laborales tales como jornadas de trabajo más cortas, períodos de descanso mayores, edad y tiempo de servicio menores para su jubilación.

Las personas que pretendan ejercer actividades que por su naturaleza sean susceptibles de generar ruido deberá solicitar autorización al Ministerio del Medio Ambiente, el que trasladará la solicitud al Consejo para el control del ruido, para definir lo pertinente.

El ruido será considerado como factor perturbador del orden público y en consecuencia las medidas tomadas por las autoridades para su prevención son de orden público.

II. Consideraciones de la ponencia.

1. Para nadie es un secreto que el medio ambiente en Colombia se está deteriorando a un ritmo espeluznante. Los datos disponibles sobre la disminución de nuestras fuentes de agua, la pérdida de los bosques naturales por la tala indiscriminada, la polución en las ciudades, la contaminación de los ríos, etc., nos indican que si la sociedad entera, y no solamente el Estado, no reaccionan con prontitud y eficacia para detener el deterioro ambiental, nuestros hijos heredarán un desierto en lugar de la Colombia verde y exuberante que tuvimos el privilegio de disfrutar en el pasado.

No obstante, también hay que registrar con esperanza la reacción creciente que se ha producido en muchos sectores de la sociedad contra ese estado de postración ambiental. La nueva constitución ha colocado la ecología en el lugar de privilegio que le corresponde en normas de importancia trascendental, como por ejemplo el artículo 58 que le atribuye al derecho de propiedad una función ecológica, a la par de la función social que le asignaron los reformadores del año 36. Se incluyó el derecho a gozar de un ambiente sano dentro del catálogo de los más preciados derechos humanos. Se crearon acciones populares para defender el medio ambiente. En fin, que por primera vez en nuestra historia ha ingresado

a la Ley Suprema la obligación de velar por el mantenimiento del entorno ambiental, como requisito definitivo para la preservación de la especie humana.

Otro paso significativo en la tarea de preservar el más valioso de los recursos, que no es otro que la misma naturaleza, se dio con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el cual estamos seguros de que adquirirá una importancia cada día más creciente en la medida en que todos los estamentos sociales adquieran conciencia de la trascendencia de su misión, y en la medida en que se le asignen los recursos y los instrumentos coercitivos que requiere para desarrollar su fundamental misión.

2. Es indiscutible que uno de los fenómenos contaminantes más dañinos es el ruido, especialmente en nuestras caóticas y desordenadas ciudades, en las que la indisciplina social y el egoísmo impiden tener conciencia del gravísimo perjuicio que a la salud física y mental de los habitantes causa el exceso de ruido que diariamente nos vemos forzados a soportar. Pitos y sirenas estridentes, vehículos en mal estado que producen ruidos insoportables, altavoces a todo volumen, son algunos de los factores contaminantes más graves que sufren los residentes de las ciudades colombianas.

3. En este orden de ideas, es meritoria la iniciativa que han tenido los honorables Senadores Moreno Rojas y Clopatofsky Ghisays en el sentido de presentar sendos proyectos de ley que buscan reglamentar y restringir la generación de ese perturbador fenómeno de la vida moderna que es el ruido.

Empero, al estudiar los mencionados proyectos con la profundidad que un tema tan importante merece, surgen algunas inquietudes sobre la conveniencia de varias de las propuestas hechas en los proyectos objeto de esta ponencia, inquietudes que me permito formular a continuación:

3.1. En primer lugar, se observa que parte sustancial del proyecto presentado por el honorable Senador Samuel Moreno consiste en elevar a la categoría de ley una resolución del Ministerio de salud que define algunos conceptos técnicos relacionados con la producción de ruido, a los que hicimos referencia atrás. La técnica legislativa enseña que la ley, como expresión de la rama legislativa del poder público, debe tener un carácter general, cuyo desarrollo le compete al Ejecutivo a través de la función reglamentaria y de las resoluciones y los decretos mediante los cuales la rama ejecutiva ejerce las atribuciones que le son propias. No parece, en consecuencia, acorde con la técnica legislativa, darle consagración legal a conceptos que ya el Ministerio de Salud, en ejercicio de sus funciones ordinarias, desarrolló a través de una resolución, como tampoco aparece clara la necesidad de hacerlo.

3.2. Tampoco es técnico el excesivo reglamentarismo del que adolecen los dos proyectos estudiados. Reglamentar en forma tan minuciosa los aspectos relacionados con la generación del ruido quizás sea técnicamente necesario dadas las características del fenómeno, pero en todo caso considero que ello debe ser función del Gobierno Nacional y no del Congreso.

3.3. La "recomendación" que el proyecto del Senador Moreno Rojas propone hacerle a los organismos de Planeación para que lideren la conversión de las zonas adyacentes a los aeropuertos, actualmente habitadas, en zonas industriales y

comerciales, es francamente inconveniente. Es obvio que los terrenos que rodean a los aeropuertos no deberían estar habitados, por elementales razones de seguridad y de preservación de la salud de los habitantes. Pero infortunadamente el desorden característico de nuestras ciudades permitió que en muchas de ellas se construyeran viviendas en los alrededores de los aeródromos, como es el caso de Bogotá, y tratar de revertir ahora una situación tan compleja podría ocasionarle al Estado problemas ingentes.

3.4. La propuesta de crear un "Consejo Nacional para el Control del Ruido", integrado por varios ministros, entre ellos el de Hacienda, y el Director de Planeación Nacional, tampoco tiene una justificación clara. ¿Para qué, entonces, el Ministerio del Medio Ambiente? ¿No parece excesivo, como lo propone el Senador Moreno, que las empresas que por la naturaleza de sus labores sean generantes de alto ruido deban tramitar sus licencias ante dicho Consejo, en lugar de hacerlo ante el Ministerio del Medio Ambiente?

4. Sin perjuicio de las observaciones expresadas en los puntos anteriores, cabe anotar que la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio ambiente y se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, asignó a dicho Ministerio la facultad de formular la política ambiental nacional, y concretamente, la de "dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, Sonora (subrayo) y atmosférica, en todo el territorio Nacional" (art. 5º num. 11 de la Ley 99/93).

Tenemos, pues, que la materia objeto de los proyectos en estudio es competencia del Ministerio del Medio Ambiente, en virtud de lo dispuesto por la Ley 99. Y si bien es cierto que tal Ministerio no ha ejercido aún dicha facultad, también lo es que ese organismo, por su reciente creación, apenas está despegando. Por tal razón, no parece conveniente entrar ya a reformar la Ley 99, sin darle al Ministerio un plazo razonable para que empiece a desenvolver las múltiples e importantísimas funciones que le asignó el legislador.

Por las razones atrás expuestas, considero que en las actuales circunstancias no es conveniente que la ley se ocupe de reglamentar los fenómenos ocasionados por la producción excesiva, de ruido, pues, reitero, esa es materia ya asignada por el legislador al Ministerio del Medio Ambiente. En consecuencia, atentamente propongo a la Comisión Quinta Constitucional del honorable Senado de la República que disponga archivar los Proyectos de ley números 003 y 131 de 1994 por medio de los cuales, respectivamente, "se dictan disposiciones para el control del ruido en todo el territorio de la República", y "se establecen los principios reglamentarios relativos al control del ruido".

Atentamente,

José Antonio Gómez Hermida,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 009/94 SENADO

por la cual se reglamentan los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales.

Honorables Senadores:

Me corresponde rendir informe para primer debate al Proyecto de ley presentado por el honorable Senador Gabriel Camargo y cuyo título se refiere a los servicios domiciliarios en el sector rural.

Es indudable la preocupación del Senador Camargo por el nivel y calidad de vida de los habitantes de la zona rural del país y las medidas propuestas son verdaderamente audaces y revolucionarias, en el mejor sentido de la palabra, pero infortunadamente nos encontramos con dos poderosos "obstáculos" que frenan e impiden el que se convierta en ley tan plausible iniciativa.

Estos dos obstáculos son:

1. La Constitución de 1991 que garantiza en su artículo 333 "La actividad económica y la iniciativa privada", "dentro de los límites del bien común" y por otra parte, garantiza "la libre competencia económica" como "un derecho de todos que supone responsabilidades".

Además, "el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional".

Los anteriores principios constitucionales impiden que el Congreso por medio de ley, pueda obligar a la empresa privada a invertir obligatoriamente sus ingresos financieros, en la cobertura de servicios en áreas o sectores que ella no considere rentables.

En cuanto a los servicios públicos, la Constitución Nacional vigente señala en el Capítulo V del Título XII, las normas

y directrices que deben seguir el Estado y los particulares para la prestación de los mismos y su adecuada financiación.

Así tenemos que el artículo 366 proclama que "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de saneamiento ambiental y de agua potable", las cuales se financiarán a través de los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales como gasto público social.

En cuanto a los servicios públicos domiciliarios éstos deberán preferentemente prestarse "directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación".

El párrafo del artículo 4º y el artículo 5º del proyecto, objeto de esta ponencia, violan en forma ostensible los principios de carácter laboral consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política, que es a la vez un *derecho fundamental*: "el descanso necesario", "los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna", y "la Ley, los contratos, los acuerdos y convenios del trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

2. El Estatuto de los Servicios Públicos Domiciliarios o Ley 142 de 1994, que regula íntegramente la materia y que no ha dejado, en opinión del Superintendente de Servicios Públicos vacíos protuberantes, que ameriten una reforma inmediata antes de que la ley cumpla el primer año de vigencia. Considero oportuno transcribir los conceptos del doctor José Fernando Castro Caycedo, relacionados con el proyecto que estamos analizando en este informe y cuyo texto dice: "*Se transcribe la parte más importante del documento del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios*".

Considero suficientes los anteriores argumentos, para llegar a la conclusión de que el proyecto presentado por el Senador Gabriel Camargo, cuyo título ha sido mencionado varias veces en este trabajo, es inconstitucional en varios artículos e inconveniente, mientras no se pruebe, con el transcurso del tiempo, que la Ley 142 de 1994 adolece de fallas y vacíos que justifiquen una reforma o adición por parte del Congreso.

Finalmente, no me parece del todo descabellada la idea de expedir un Estatuto Especial para el sector rural colombiano, porque para nadie es un secreto que en nuestra Nación coexisten dos países: La Colombia industrial citadina y opulenta, y la Colombia campesina, abandonada, desprotegida, olvidada como "mendiga" a la vera del camino, esperando la intervención eficaz del Estado para solucionar sus milenarios y endémicos problemas, pero para ello hay que hacer uso de la siguiente atribución constitucional, consagrada en el artículo 365 de nuestra actual Carta Política: "Si por razones de soberanía o de interés social, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita".

Como lógica conclusión de los presupuestos planteados a lo largo de esta ponencia, me permito proponer, con respaldo en el artículo 157 del Reglamento del Congreso o Ley 5ª de 1992:

Niégame en su totalidad el Proyecto de ley "por la cual se reglamentan los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales". En consecuencia, archívese por la Secretaría el expediente contentivo del mismo con todos sus documentos anexos.

De los honorables Senadores de la Comisión Sexta,
Eugenio Díaz Peris,
Senador de la República.

Santafé de Bogotá, D. C. abril 20 de 1995.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 150/94 SENADO

por medio de la cual se establecen los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

Santafé de Bogotá, abril 20 de 1995

Doctor

Mario Uribe Escobar

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Apreciado Doctor:

Rindo ponencia para primer debate sobre el proyecto de ley número 150 de 1994 -Senado- "por medio del cual se

establecen los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos comerciales", del cual es autor el honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer.

I. *Contenido del proyecto.*

En esencia, la iniciativa presentada por el honorable Senador Caicedo Ferrer pretende eliminar la licencia de funcionamiento para los establecimientos de comercio, entendidos según la definición que de ellos da el artículo 515 del Código de Comercio, es decir, "un conjunto de bienes organizador por el empresario para realizar los fines de la empresa". En desarrollo de la propuesta, sustentada por el autor en los artículos 84 y 333 de la Constitución Nacional, se sugiere, en síntesis:

1. Ninguna autoridad o servidor público podrá exigir el trámite de licencias o permisos de cualquier índole a las personas que pretendan abrir al público establecimientos de comercio o continuar con la actividad si ya la estuvieran ejerciendo. Tampoco se podrá exigir requisito alguno que no esté consagrado previamente por la ley.

2. No obstante, los establecimientos de comercio deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Respetar las normas referentes al uso del suelo, intensidad, ubicación y destinación expedidas por la autoridad competente la cual sería el Congreso respecto a las normas sobre uso del suelo a nivel nacional, y los Concejos para los niveles municipales y distritales;

b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y las demás normas que sobre esta materia se encuentren vigentes;

c) Cumplir con las normas que regulan los pagos de derechos de autor, en el caso de los establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales;

d) Contar con el registro mercantil expedido por la Cámara de Comercio correspondiente.

3. Las autoridades policivas, de oficio o a solicitud de parte, verificarán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el punto anterior e impondrán sanciones por su inobservancia, sanciones que van desde multas hasta el cierre definitivo del establecimiento.

4. Los funcionarios que exijan requisitos no contemplados en la ley incurrirán en causal de destitución y pérdida del empleo, y en multa hasta de veinte salarios mínimos mensuales.

II. *Consideraciones de la ponencia.*

1. La licencia o permiso de funcionamiento es un requisito que deben cumplir los establecimientos comerciales por mandato del Código Nacional de Policía, contenido en el Decreto 1355 de 1970, dictado por el Gobierno del doctor Lleras Restrepo en ejercicio de las facultades extraordinarias que para tal efecto le otorgó el Congreso mediante la Ley 16 de 1968. En efecto, dispone el mencionado código en su artículo 117:

"Los establecimientos comerciales requieren permiso para su funcionamiento.

El permiso se otorgará, en cada caso, de acuerdo con las prescripciones señaladas en los reglamentos de policía local".

2. Tenemos, entonces, que la licencia de funcionamiento existe en virtud de una norma con fuerza de ley, pero los requisitos que debe cumplir el interesado para obtenerla son determinados por las Asambleas Departamentales, entidades competentes para dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal, según lo dispuso el numeral 8 del artículo 300 de la Constitución Nacional.

3. Evidentemente, como lo señala el autor del proyecto en su exposición de motivos, la licencia se ha convertido en un requisito burocrático que entorpece la iniciativa individual y obstaculiza la libertad de empresa, además de ser una fuente innegable de corrupción administrativa. Además, estudios realizados por distintas entidades indican que la licencia no está cumpliendo con el objetivo para el cual fue creada, cual es el de permitirle a las autoridades de policía tener un control riguroso sobre los distintos establecimientos comerciales, para velar por que la actividad comercial se cumpla con arreglo a las leyes y con el lleno de los requisitos contemplados para tal efecto.

Un estudio realizado recientemente por la Contraloría Distrital de Santafé de Bogotá sostiene que "los resultados obtenidos ponen de manifiesto un alto grado de ineficiencia de las alcaldías locales y demás autoridades distritales en realizar un efectivo control sobre los establecimientos... Esta ineficiencia se expresa en que apenas el 18% de los establecimientos de las localidades evaluadas poseen licencia de funcionamiento, situación aún más dramática si tenemos en cuenta que el número de establecimientos por localidad, tomados como base, corresponde al censo de 1990.

Más adelante sostiene el informe de la Contraloría Distrital: "La demora en los trámites en las distintas depen-

dencias distritales para la expedición de las licencias de funcionamiento, la insuficiencia de personal que atienda las solicitudes de los usuarios, la falta de capacitación de los funcionarios, la no automatización de los procesos, la inadecuada infraestructura física y la deficiente dotación de estas oficinas, la falta de eficaces controles internos, la confusión y falta de uniformidad en la aplicación de las normas vigentes, y la desinformación de la ciudadanía, convierten este trámite en campo propicio para que se desarrollen y reproduzcan distintas formas de corrupción que afectan gravemente la legitimidad del gobierno distrital y que han incidido en que la administración anualmente deje de percibir recursos por más de \$5.000 millones...

El mismo informe concluye que, en promedio, el trámite para obtener una licencia de funcionamiento en Bogotá demora aproximadamente un año.

Similar situación se vive en las demás ciudades importantes del país. Por ejemplo, según datos suministrados por Fenalco al autor de esta ponencia, en Medellín, pese a que la misma Fenalco presta a sus afiliados los servicios de obtención y de renovación de la licencia, el trámite puede durar más de un año, y en Bucaramanga, entre ocho y diez meses.

4. De los datos transcritos podemos obtener dos conclusiones importantes: la primera, que la licencia de funcionamiento no está prestando ninguna función positiva y sirve solamente para incrementar los niveles de corrupción de algunos funcionarios que se valen de exigencias burocráticas para obtener "propinas" de los ciudadanos exasperados con tanto papeleo. Si en la capital de la República apenas el 18% de los establecimientos tienen licencia, entonces, ¿qué papel está cumpliendo este engorroso requisito? Y la segunda, que la obtención de la licencia representa un sobrecosto para el comerciante en tiempo y en lucro cesante imposible de cuantificar, pero de enormes proporciones. Si una persona que desea abrir un almacén o montar un restaurante tiene que esperar un año a que le concedan la licencia, ¿cuánto dinero le representa la demora?

5. Tiene, pues, razón el autor del proyecto cuando propone eliminar la licencia de funcionamiento para los establecimientos comerciales.

6. En otro orden de ideas, si bien los artículos 84 y 333 inciso primero de la Constitución Nacional establecen, en su orden, que "cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio" (art. 84), y que "la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley", no sobra reiterar tales principios en el texto de la norma objeto de esta ponencia, sobre todo si tal reiteración va acompañada de una disposición que establece como causal de mala conducta para los funcionarios públicos la exigencia de requisitos no establecidos previamente por la ley.

II. Texto del proyecto.

Expresada la conformidad del ponente con la filosofía que inspira el proyecto presentado por el honorable Senador Caicedo Ferrer, deseamos sin embargo sugerir algunas modificaciones al texto del mismo, las cuales creemos que le aportan mayor claridad conceptual. Tales variaciones serían:

1. Se modifica la redacción del artículo 1º para suprimir algunos apartes que en nuestro concepto son redundantes, como la parte final del inciso segundo que habla de "una ley aprobada y expedida por el Congreso de la República". Como es sabido, salvo los casos excepcionales previstos por la Constitución en los que el Presidente de la República puede expedir decretos con fuerza de ley, solamente el Congreso puede expedir leyes, por lo cual sobra la aclaración.

2. Con el mismo criterio de hacer más técnica la presentación de las normas, pero respetando su sentido y su contenido, se han hecho ajustes a la redacción de otros artículos.

3. Consideramos conveniente incluir dentro de los requisitos que deben reunir los establecimientos de comercio, relacionados en el artículo 2º del proyecto, el pago de los impuestos, tasas y contribuciones que para tales entidades hayan establecido la ley, las ordenanzas o los acuerdos municipales.

4. Se aumenta la cuantía de las multas previstas por incumplimiento de los requisitos en el literal b) del artículo 3º del proyecto, porque consideramos que las sugeridas en él pueden ser insuficientes.

5. Se cambian, en el literal d) del artículo 2º, las palabras "registro mercantil" por "matrícula mercantil vigente", concepto más específico.

7. Se deroga el artículo 117 del Código Nacional de Policía.

8. Se corrige un error en el encabezamiento del proyecto, pues el artículo 169 de la Constitución Nacional ordena que al texto de las leyes debe preceder la fórmula "El Congreso de Colombia", y no "El Congreso de la República" como reza el texto presentado por el Senador Caicedo.

En consecuencia, el texto que me permito proponer a la honorable Comisión Primera para su estudio es el siguiente:

PROYECTO DE LEY NUMERO 150 DE 1994

por medio de la cual se establecen los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Ninguna autoridad podrá exigir el trámite de licencias o permisos de funcionamiento de cualquier índole que no estén expresamente ordenados por la ley a las personas naturales o jurídicas que pretendan abrir al público establecimientos de comercio o continuar en dicha actividad si ya la estuvieren ejerciendo.

Tampoco se podrá exigir el cumplimiento de requisito alguno que no esté consagrado por la ley.

Parágrafo. Se entiende por establecimiento de comercio aquel que se encuentra definido en el artículo 515 del Código de Comercio.

Artículo 2º. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos reúnan los siguientes requisitos:

a) Cumplir con las normas referentes al uso del suelo, intensidad, ubicación y destinación, expedidas por la entidad competente para tal efecto. Son entidades competentes para la expedición de las normas sobre usos del suelo, a nivel nacional, el Congreso de la República, y a nivel municipal y distrital, el respectivo Concejo Municipal o Distrital.

Las personas podrán solicitar la expedición del concepto de uso a la entidad de planeación del municipio o distrito;

b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas que sobre esta materia se encuentren vigentes.

En ningún caso las autoridades sanitarias podrán exigir requisitos de sanidad previos al ejercicio del comercio;

c) Los establecimientos en donde se ejecuten públicamente obras musicales con fines de utilidad comercial que causen pagos por derechos de autor, deberán contar con los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;

d) Contar con la matrícula mercantil vigente mercantil expedida por la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;

e) Cumplir con el pago de los impuestos de industria y comercio y con los demás impuestos, tasas y contribuciones fijados por la ley, las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales.

Artículo 3º. En cualquier tiempo las autoridades policivas, de oficio o a petición de cualquier persona, podrán verificar el cumplimiento de los anteriores requisitos so pena de la imposición de las siguientes sanciones:

a) Requerimiento por escrito para que en un término no superior a un mes cumpla con aquellos requisitos que faltaren;

b) Imposición de multas sucesivas hasta por la suma de cinco (5) salarios mínimos mensuales diarios por cada día de incumplimiento;

c) Si, a pesar de las anteriores medidas, el establecimiento de comercio continúa transgrediendo la ley, la autoridad competente ordenará la suspensión temporal de las actividades comerciales hasta tanto cumpla con la totalidad de los requisitos previstos en ella;

d) Si transcurridos dos meses a partir de la suspensión de actividades el establecimiento continúa sin reunir las exigencias legales, la autoridad competente ordenará su cierre definitivo.

Artículo 4º. Los funcionarios que exijan requisitos no previstos ni autorizados por la ley incurrirán en causal de destitución y pérdida del empleo y en multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales.

Artículo 5º. Deróganse todas las disposiciones contrarias a la presente ley y en especial el artículo 117 del Decreto 1355 de 1970.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

En consecuencia, atentamente solicito a la honorable Comisión Primera Constitucional del Senado de la República darle primer debate al Proyecto de ley número 150/94, con las modificaciones propuestas.

Atentamente,

Carlos Martínez Simahán,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 151 DE 1994 SENADO

por medio de la cual se tipifica penalmente la conducta del urbanizador ilegal.

Cumplimos con el honroso encargo que nos hiciera el señor Presidente de la Comisión Primera del honorable Senado de la República.

En consecuencia, rendimos informe para primer debate del proyecto de ley referido, presentado por el honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer.

Compartimos el pensamiento expresado en la motivación del proyecto que apunta, con indiscutible acierto que, el urbanizador pirata:

"... Ofrece, llevado por el afán de lucro, el espacio fértil de la violencia a una población necesitada de la cual abusa".

En efecto, tal como lo plantea el autor del proyecto, existe una explotación inmisericorde de las gentes pobres por un puñado de inescrupulosos mercaderes de la necesidad popular.

Uno de los fundamentos del Estado Moderno es la Planeación, entendida como el proceso que comprende el estudio y determinación de las directrices macroeconómicas para el desarrollo del país, así como los programas de inversión pública que establezcan prioridades y distribuyan los recursos del Estado en forma equitativa para las diversas regiones. Es por eso que la Constitución Política prevé que dentro de las facultades del Congreso Nacional está la de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, e igualmente que dentro del Título XII, dedicado al Régimen Económico, se refieren en el Capítulo Segundo a fijar los parámetros que deben tenerse en cuenta para elaborar y desarrollar el Plan Nacional de Desarrollo.

De otra parte, el núcleo territorial político es el municipio, circunstancia que se ve reflejada en la actual Constitución Nacional, cuando al denominarla entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le encarga la función de prestar los servicios públicos, construir las obras que demanden el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio. Por tal razón el Concejo Municipal, como ente coadministrador, tiene como función adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, lo mismo que reglamentar los usos del suelo, y dentro de los límites que fija la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Es de tal importancia la función de Planeación, que el Plan Nacional de Desarrollo será consultado y discutido por el Consejo Nacional de Planeación, Consejo donde tendrán asiento los representantes de las entidades territoriales, así como de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, sencillamente para que ese gran Plan Nacional no esté desconectado de los planes municipales, departamentales y gremiales. Por lo mismo lo que se pretende es que los planes, programas e inversiones del nivel nacional estén en conexión con las necesidades e inversiones de los municipios y de los demás grupos.

De conformidad con lo establecido en el Código de Régimen Municipal, los planes de desarrollo municipal deben contener, entre otros, los siguientes aspectos: un reglamento de uso de suelos, un plan vial, de servicios y obras públicas, un programa de inversión donde se incluyan servicios de agua, alcantarillado, energía, gas, recolección de basuras, vías y transportes, seguridad pública, recreación, la reserva de tierras urbanizables necesarias para atender demandas de vivienda y para reubicar los asentamientos humanos que presenten grave riesgo, lo mismo que la reserva de zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología.

Todo lo anterior se desbarajusta cuando surgen las urbanizaciones ilegales, urbanizaciones piratas o barrios de origen clandestino, porque por regla general surgen en la zona periférica, o en las riveras de los ríos, sitios en donde, por sus características propias, el Gobierno municipal no tenía en mente prolongar las redes de servicios públicos esenciales, y a donde tendrá que comenzar a ingeniárselas para llevarles a sus habitantes esos servicios, cualquiera que fuere su valor; distrayendo los planes ya programados. En otras palabras, las Secretarías de Obras Públicas Municipales tienen unas normas de carácter técnico para prolongar las redes de servicios públicos, y en el caso de las urbanizaciones ilegales esas normas no han sido tenidas en cuenta, por lo que el trámite en estos casos es a la inversa, la infraestructura necesarias no se diseñó ni se construyó con esas normas, y habrá de diseñarse y construirse con ellas, con el agravante de que ya hay construcciones y personas allí viviendo, por lo que las redes de servicios públicos tendrán que acoplarse, inclusive a mayores costos para la comunidad.

Como es fácilmente detectable, lo que inicialmente estaba programado se desordena cuando surgen núcleos urbanísticos que no estaban ni programados ni autorizados.

Existe una masa inmensa de población frente a la cual el Estado no ha cumplido con su misión constitucional (arts. 51 y 58); esta circunstancia de mala administración aunada a la pobreza de vastos sectores, ha dado origen a negocios rentables de urbanizadores piratas que presentan un cuadro digno de mención.

Rother lo describe así:

"... Ernesto Samper, en la ponencia reciente de la Reforma Urbana consigna alguna cifras empero sin indicar sus fuentes. Afirma que estudios recientes muestran que en nuestras principales ciudades el 1% de los propietarios son dueños del 70% de las mejores tierras urbanizables; que el 42% de nuestros principales centros urbanos son ya informales. En el caso del Distrito Especial de Bogotá señala, según estudio que tampoco indica, que de seguir el proceso de 'informalización' el impulso que lleva, para el año de 1990 el 64% de las viviendas bogotanas serán clandestinas..." y agrega posteriormente "... Los terrenos, sustento de futuras comunidades bien trazadas son más costosos que los adquiridos en los barrios clandestinos, o los que se toman entre las manos en las peligrosas invasiones..." y adelante plantea el caos administrativo respecto a las zonas urbanizables "... Pero ni siquiera las autoridades están siempre advertidas sobre la existencia de áreas *non aedificandi* por razones geotécnicas..." (Rother, Hans. Derecho Urbanístico Colombiano, Ed. Temis, 1990, Bogotá, págs. 62 y 63".

A partir de la década del 60 hay una importante expansión física y poblacional en las ciudades, debido a varios factores: un crecimiento demográfico, una importante migración campesina desplazada por condiciones violentas, una búsqueda de oportunidades laborales y educativas. Este desbordamiento impuso sus condiciones y las previsiones estatales han sido insuficientes.

En el aspecto que nos ocupa, el problema habitacional se refiere a lo cuantitativo: cuántas familias, cuántas viviendas. Allí es evidente el desfase entre las necesidades y la provisión. Pero también se refiere a lo cualitativo: cuáles las condiciones de la casa, en términos de seguridad, dignidad y salubridad. La carencia golpea a los estratos con menores ingresos, y resulta evidente la ausencia de cobertura en vivienda de interés social, cuya oprovisión (a medio camino entre la ausencia estatal y la mala fô) ha sido cubierta por el urbanizador ilegal.

Distribución de la demanda insatisfecha por estratos

Estrato	Sep. 1987	Sep. 1988	Oct. 1989	Abr. 1990	Sep. 1990	Sep. 1991
Bajo-bajo	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	1.541	2.040
Bajo	19.551	25.726			7.997	12.340
Medio-bajo	25.731	24.098	32.749	24.122	17.967	30.730
Medio	12.147	7.817	6.012	3.131	1.944	4.349
Medio-alto	2.244	2.686	4.414		1.848	1.159
Alto	S.I.	S.I.		6.209	35	755
Total	59.673	54.955	33.566	21.044	27.566	51.016

(S.I. es sin información, y los espacios en blanco significan que los resultados de los estratos bajo y medio-bajo se presentan conjuntamente, y los de los estratos medio-alto y alto). Fuente: Camacol Cundinamarca. Estudios de Oferta y Demanda, Departamento de Investigaciones Económicas. Citado por Estudio Prospectivo de Vivienda. Misión Bogotá Siglo XXI pág. 36.

Para la ciudad de Santafé de Bogotá, al finalizar el año de 1994 existían 546 grupos urbanísticos que no tenían aprobación de Planeación Distrital, grupos que aglutinaban 800.510 seres humanos y que corresponden a cerca del 15% de la población de la Capital, aun cuando otras estadísticas más pesimistas señalan que el 60% de la población de Santafé de Bogotá vive en barrios clandestinos o de origen clandestino.

Según estimativos realizados por el Departamento Administrativo de Planeación de Santafé de Bogotá, entre 1985 y 1990 la ciudad creció 127 hectáreas (1.270.000 metros cuadrados) por año, lo que significa que surgieron 8.000 nuevos lotes, y entre 1990 y 1994 el crecimiento por año fue de 250 hectáreas, ésto es 18.000 nuevos lotes para un estimativo potencial de habitantes, por año, de 190.000 personas, sin contar con el déficit acumulado de años anteriores.

Con las cifras anteriores, es imposible que la administración municipal no sólo de Santafé de Bogotá, sino de las grandes ciudades, pueda programar y planificar lo que realizará en los años venideros, y de programarlo, será muy poco lo que realice, ante las nuevas necesidades surgidas.

Pero allí no se queda el daño que ocasionan estos enemigos de la ciudad. Uno de los derechos fundamentales del ser humano es el de la vivienda digna, esto es una vivienda con unas condiciones y espacios mínimos para que las personas puedan desarrollarse. Pues estos urbanizadores, atentando

contra la calidad de vida, día a día han ido reduciendo las extensiones de los lotes que venden, aprovechándose de la demanda de vivienda, que por circunstancias tales como las malas condiciones de vivienda en las zonas rurales, la violencia que azota los campos y la atracción de la vida urbana fomentada por los medios de comunicación, hasta el extremo que si anteriormente se ofrecían lotes de 6 por 12 metros, hoy se ofrecen lotes, para construir vivienda, de 5 por 9 metros. El urbanizador lotea la totalidad del área sin hacer reserva de espacios públicos, zonas verdes y comunales. La informalidad se caracteriza por un déficit crónico del espacio público, dando origen a una sobreutilización del terreno con respecto a las exigencias urbanísticas, generando hacinamiento y carencias cualitativas permanentes.

Y como si lo anterior fuese poco, por regla general las zonas destinadas a ser urbanizadas clandestinamente tienen una de estas características, que hacen que fatalmente no puedan ser legalizadas, pero que además las construcciones levantadas allí sean un grave riesgo para sus moradores: porque sus terrenos tienen un determinado grado de inclinación, como en las zonas de canteras, o porque se encuentran en zonas de rondas de ríos, para el caso de la Capital las riveras del río Bogotá, de las cuales deben reservarse por lo menos 800 metros, están invadidas: la zona de ronda del río concentra el 18.3% del crecimiento de la urbanización ilegal para 1991. El daño es irreparable. La tarea de descontaminación del río es un proceso incompleto, de poco sirve la limpieza de sus aguas si no hay garantía de la protección de su cauce: las urbanizaciones ilegales seguirán virviendo aguas negras; o porque se encuentran en zonas de rondas de quebradas, canales u otros cuerpos de agua, o porque se encuentran en zonas de humedales que no han sido técnicamente secadas, para el caso bogotano, las urbanizaciones piratas han logrado reducir las 50.000 hectáreas de humedales a sólo 800, o porque se encuentran en zonas de protección de líneas de alta tensión; produciendo las tragedias que, desafortunadamente, con una inusual frecuencia nos informan los medios de comunicación, sobre todo en las épocas de invierno, con las consecuencias correspondientes de epidemias que se vuelven crónicas, porque lo corriente es que allí estén presentes por la deficiencia o nulidad de servicios públicos.

En definitiva, el bien jurídico tutelado está en el orden económico y social. En efecto, hemos expresado que se produce, con el accionar del urbanizador ilegal, una verdadera conmoción de inmensos sectores poblacionales, al punto de que un gran porcentaje de las grandes capitales proviene de la urbanización ilegal. De igual manera, se producen cataclismos ecológicos que interesan a toda la estructura económico-social de la colectividad.

Constituye por tanto esta figura una parte de lo que Luis Carlos Pérez denomina el "decreto penal de la crisis", cuando describe el bien jurídico en el caso que examinamos.

La problemática de la urbanización en legislación comparada

En la legislación española surge lo que se conoce como los "contratos civiles criminalizados".

"... Se trata de contratos que procedentes del orden jurídico privado, civil o mercantil, con aparente concurrencia de cuantos elementos son precisos para su existencia y viabilización, sin embargo, merced a determinadas circunstancias, singularmente la presencia de engaño propiciador de fraude, quedan desplazados al campo punitivo..." y continúa "... despliegue de actuaciones merced al cual se alcanza el grado de desvalor de acción que habrá de provocar el desplazamiento y subsiguiente lesión en el patrimonio del afectado..." (Tribunal Supremo de España. S.S. 14-10-1988 y 13 de febrero y 16 de julio de 1990, cita de Sergio Llebaría, obra: "Derecho de la Constitución" Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, España 1993, pág. 240).

Economía y urbanismo en el derecho comparado (Barcelona y Buenos Aires)

Los problemas que plantea el urbanismo se construyen y resuelven en directa relación con el desarrollo económico de las ciudades.

Al estudiar el desarrollo urbano de Barcelona (España), por ejemplo, Joan Bousquets (obra: "Barcelona" Ed. Mapfre, colecciones Mapfre 1492, agosto de 1992, España), nos enseña la "evolución urbanística de una ciudad compacta"; por ello, cuando asume su conocimiento desde principios de siglo, los problemas planteados hacen referencia al ordenamiento poblacional urbanístico, en relación con el acelerado crecimiento de su industria.

Los hitos urbanísticos aparecen jalónados por el positivo lazo del desarrollo industrial.

Estas circunstancias inducen al autor a realizar un estudio estético, por ejemplo del desarrollo del gótico en la modali-

dad española, para cuyo efecto recurre al concepto de Le Corbusier, lamentando la aparición tardía del estilo y recalando el tinte Catalán de su versión.

Es un debate dentro del bienestar económico generado en un país de desarrollo medio capitalista.

La subcultura chabolista (barrios piratas o de invasión) desaparecida en la actualidad, no ocupa ninguna atención en el autor mencionado.

Desde el punto de vista de coercitividad, la obra no hace referencia al tema, carece de importancia. No expresa ninguna inquietud respecto a la criminalización de conductas urbanísticas, aun en el estudio de tiempos de depresión económica como la de los años 30, no se plantea el debate criminal en la temática.

En los países del tercer mundo ocurre un fenómeno contrario, ciudades como Buenos Aires, que presentaron buenos balances en años muy anteriores, frente a un desajuste como el actual en momentos en que se presenta una crisis económica, llaman a reflexión.

Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy (obra: "Buenos Aires" Ed. Mapfre 1492, agosto de 1992, Argentina) plantean el bienestar en la bonanza y lo difícil del momento crítico. Escuchémoslos en este punto último:

"... La Argentina ha probado muchos programas de estabilización durante los últimos 20 años y todos fracasaron..." (Op. Cit. pág. 259).

Los autores reconocen una estrecha relación entre el bienestar en la economía y el tipo de desarrollo urbano; oigamos el planteamiento:

"... sin embargo, el acceso a la vivienda en propiedad o en alquiler seguirá siendo un deseo incumplido para las grandes mayorías obreras... Si no mejora radicalmente el poder adquisitivo de la mayoría de la población, Buenos Aires no tiene otra alternativa que crecer espontáneamente a través de la adición de nuevas barriadas..." (Op. Cit. pág. 259).

La enseñanza Argentina deja una lección muy clara: la espontánea aparición de la barriada es un problema que no nace en la conciencia criminal de los sectores populares. Se da en un contexto económico de angustia sin pronta solución.

En sentido contrario a lo evaluado en Barcelona (primera ciudad industrial española), la permanencia de la situación crítica hace previsible la aparición de subformas urbanísticas en Argentina.

No obstante, resulta interesante en la literatura referida que, ni siquiera en el caso argentino, hacen los autores referencia a castigos, mucho menos a la criminalización de conductas.

El caso colombiano

1. Nivel Legislativo

En nuestro país la formación urbanística tiene su asiento inicial en las disposiciones del Código Civil, tomado del Código que rigió el Estado de Santander, redactado por Andrés Bello.

Un experto que realiza el estudio comparativo entre la normatividad romana y la de este Código, afirma que en el Derecho Romano el tema fue tratado con mayor extensión.

Durante muchos años lo urbanístico no ha tenido ninguna resonancia en Colombia. Existen retazos de normas dispersas como el Código de Construcciones de Barranquilla de 1960 y algunas del Código de Régimen Político y Municipal.

Tan sólo a partir de 1985 encontramos intentos de mayor seriedad de normativizar, por ejemplo: Ley 76 de 1985, Decreto 77 de 1987, Decreto 78 de 1987, Decreto 80 de 1987, Ley 9ª de 1989 y el Decreto 93 de 1989.

Dentro de los estudios realizados por el Cinep (Centro de Investigación y Educación Popular), decía Carlos Zorro Sánchez que la normatividad urbanística era ocasional y en fragmentos dispersos en distintas leyes.

Ocho años más tarde y hablando de la actualidad Hans Rother dice que su observación es similar a la del Cinep (obra: "Derecho Urbanístico Colombiano". Ed. Temis 1990, Bogotá, pág. 35); además sostiene:

"... El panorama del urbanismo es desolado. Una ciudad gobernada en un clima de inmediatez por gobernantes que pronto no lo serán, prefiere impulsar actividades de alta visibilidad y que rindan frutos con prontitud..."

2. Nivel Jurisprudencial

En materia de urbanismo parecería que el mayor aporte lo ha brindado la Jurisprudencia, la cual también se ha quejado del desorden administrativo.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, en mayo 8 de 1987, mediante ponencia del honorable Magistrado Guillermo Benavides Melo, ha dicho sobre las carencias legales y administrativas en este ramo:

"... No son ciertamente muchas las disposiciones que regulen y, sobretudo, que autorizan a las autoridades locales

para señalar con toda precisión los deberes y obligaciones de los particulares, así como sus derechos, en materia de participación en el Derecho Urbano. El crecimiento descomunal de las ciudades intermedias y de las megalópolis tiene entre sus problemas fundamentales el desorden en la construcción de barrios, urbanizaciones y viviendas en general, sin que la ciencia jurídica, en el caso colombiano se haya preocupado en la medida deseable, por señalar en disposiciones claras y precisas ese que ha dado en denominarse entre otras latitudes el "Derecho Urbano" y que tiene por objeto, precisamente, conducir el inevitable crecimiento de las ciudades por cauces de racionalización y planificación...".

Rother hace un punto importantísimo sobre la apoliticidad con la que la jurisprudencia ha manejado su criterio, el de mayor abundancia cuantitativa y cualitativa en el urbanismo patrio... Veámoslo:

"... en Colombia, los Tribunales Administrativos en general sólo estudian la legalidad, no la conveniencia u oportunidad de las disposiciones sometidas a su escrutinio..." (P. Cit. pág. 38).

3. Nivel Doctrinario

En el sector de la doctrina también existe una gran pobreza; recién en 1985 Vidal Perdomo, citado por Rother, argumentaba que era preciso sacar para ese tiempo la ley del ámbito privatista del Código Civil para hacer una legislación pública (temas municipales y regionales, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1985, pág. 253).

La doctrina jurídico-urbanística ha sido en Colombia de una escasez singular.

Por lo dicho, tenemos que concluir con que legislativa, jurisprudencial y doctrinariamente no existe una base de la cual podamos partir para una correcta administración.

Alcance del pliego de modificaciones

Al artículo 1º se le cambia de redacción, por cuanto su inicial es muy amplia, con lo que podrían quedar incluidas personas que han sido inducidas a entrar en el juego de las urbanizaciones piratas. En cuanto se refiere a la sanción, la de prisión debe oscilar entre seis (6) a diez (10) años y la de multa, si bien estamos de acuerdo con su cantidad, a la expresión "salarios mínimos legales mensuales", se le debe agregar la expresión Vigentes, para que la cantidad a la que se le condena sea la que está vigente al momento del pronunciamiento. De esta forma se mantiene la actualización de los dineros de las multas.

De otra parte se agrega un inciso en donde se aumenta la pena en una tercera parte para el servidor público que está involucrado en el comportamiento. La razón de esta circunstancia es porque en el desarrollo de la actividad pirata, participan, tanto por acción como por omisión, toda una serie de funcionarios públicos, infringiendo los deberes que tienen para con la administración pública y la comunidad.

Además al proyecto inicial se le agregan tres artículos más, cuya justificación es la siguiente:

El artículo segundo agrava la pena para quien realice la actividad de la urbanización pirata, cuando se dé uno de los siguientes casos:

Porque el inmueble se encuentre en zonas de alto riesgo, porque la actividad se realice en zona afectada ambientalmente, como la vecindad de industrias contaminantes, porque esté dentro de reserva para la construcción de obras públicas, como vías, canales, redes, etc., porque esté en zonas de preservación ambiental, como rondas de ríos y lagunas, parques y reservas forestales, o finalmente, porque se realice sin la autorización del propietario o poseedor del inmueble. Las primeras causales se justifican, porque además de todo se pone en peligro la vida de las personas que adquieren sus inmuebles para construir viviendas, y la última porque de esta forma la persona está promoviendo invasiones, lo que de por sí ya es un delito; por esta razón se agrega la expresión "sin perjuicio del concurso de tipos que pueda presentarse".

El artículo 3º faculta al Juez para que, cuando sea procedente, declare la extinción del dominio, a que se refiere el inciso segundo del artículo 314 de la Constitución Nacional; igualmente se faculta al funcionario judicial, sea Fiscal o Juez, para que cuando esté demostrada la tipicidad del comportamiento dentro de la investigación, dé aplicación al principio del restablecimiento del derecho, a que se refiere el artículo catorce (14) del Código de Procedimiento Penal, en el entendimiento de que ese principio no debe ser comprendido solamente en favor de los particulares, sino también de la comunidad y de los entes públicos; dentro de esas medidas que puede tomar están: la demolición de construcciones, el corte de servicios públicos, etc.

El artículo 4º se limita a manifestar que el juzgamiento de los comportamientos descritos en los artículos anteriores corresponden a los señores Jueces Penales del Circuito, con el objeto de evitar futuras discusiones sobre dicha competencia.

Así las cosas, las modificaciones que esta ponencia introduce, restringen la represión a niveles aceptables para una efectiva política criminal. Se pretende que las modificaciones acorde con la motivación del proyecto del honorable Senador Caicedo Ferrer, contribuyan a la efectividad de la norma y a su permanencia.

Por lo expuesto, respetuosamente nos permitimos proponer: dése primer debate al Proyecto de ley número 151 de 1994, "por medio de la cual se tipifica penalmente la conducta del urbanizador ilegal".

*Parmenio Cuéllar Bastidas,
Germán Vargas Lleras,
Senadores de la República.*

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 151 DE 1994

por medio de la cual se tipifica la conducta del urbanizador ilegal.

Artículo 1º. El que como empresario promueva, patrocine, financie, induzca, facilite o permita la construcción de soluciones de vivienda o de actos tendientes a urbanizar o parcelar, jurídica o materialmente, terrenos con esos mismos fines, con el propósito de transferir el dominio, posesión o tenencia, sin el previo cumplimiento de los requisitos legales, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y en multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará en una tercera parte, para el servidor público que en cualquier forma participe en la acción.

ASCENSOS MILITARES

INFORME DE COMISION

ASCENSO A BRIGADIER GENERAL DEL CORONEL JORGE PELAYO MIRANDA CARPIO

Señor Presidente

Honorables Senadores

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Santafé de Bogotá, D. C.

Señor Presidente y honorables Senadores:

Presento ante esta honorable Comisión, el estudio y análisis de la hoja de vida y los antecedentes del Coronel Jorge Pelayo Miranda Carpio, quien ha sido promovido por el Gobierno Nacional al grado de Brigadier General según Decreto número 2659 del 1º de diciembre de 1994 y de conformidad con las normas constitucionales vigentes, me permito rendir el siguiente informe.

Después de un detenido estudio del expediente remitido por el Ministerio de Defensa Nacional, encontramos que el Coronel Jorge Pelayo Miranda Carpio, se ha desempeñado como un excelente militar, de altas condiciones morales, con una brillante trayectoria en las Fuerzas Militares de Colombia; sus distinciones hablan por sí solas del reconocimiento de sus superiores y el respeto de la comunidad civil. Ha obtenido las mejores calificaciones en las distintas evaluaciones en su larga y meritoria carrera, de las cuales citamos las siguientes:

- El 14 de agosto de 1973 es acreditado como paracaidista militar por el Batallón de Infantería Aerotransportado número 1 General Serviez.

- La Escuela Militar de Cadetes otorga el 22 de febrero de 1974 el anillo de la "Escuela Militar de Colombia" por los meritorios servicios prestados como Oficial de Planta del Instituto.

- El 20 de enero de 1978 la Escuela Militar de Cadetes confiere un "Distintivo" por sus excelentes servicios prestados durante su permanencia como Oficial de Planta de la Escuela Militar de Cadetes.

- El 18 de febrero de 1986 el Comando del Ejército le otorga el Diploma de Profesor Militar en Ciencias Militares -táctica- Lectura de Cartas.

- El Comando de la Escuela de Artillería le otorga la Medalla al Mérito "Santa Bárbara" el 9 de noviembre de 1982, en reconocimiento a sus invaluable servicios prestados al Arma de Artillería.

- El 13 de diciembre de 1985 el Gobernador del Departamento del Cauca le confiere la condecoración "Medalla José Hilario López" por los valiosos servicios prestados al Departamento como Comandante del Batallón de Infantería número 7.

- El 24 de julio de 1987 las Fuerzas Militares de Colombia le otorgan "la Medalla al Mérito de la Policía Militar" en testimonio a sus dotes profesionales puestas al servicio de la Institución.

Artículo 2º. La pena de que trata el artículo anterior se aumentará hasta en una tercera parte, en los siguientes casos:

1. Cuando el inmueble se encuentre en zonas de alto riesgo para la vida o la salud de las personas, o cuando se encuentre en zonas de contaminación ambiental.

2. Cuando el inmueble se encuentre en zonas de reserva para la construcción de obras públicas.

3. Cuando el inmueble se encuentre en zona de preservación ambiental.

4. Cuando falte la autorización del propietario o poseedor del terreno, sin perjuicio del concurso de tipos que pueda presentarse.

Artículo 3º. El Juez dará cumplimiento a lo normado en el inciso 2º del artículo 4º de la Constitución Nacional, cuando sea procedente.

Cuando el funcionario judicial considere que dentro de la investigación se encuentra demostrada la tipicidad de las conductas descritas en los artículos anteriores, dará aplicación a lo establecido en el artículo 14 del C. de P.P.

Artículo 4º. Se asigna la competencia para el conocimiento de los hechos punibles descritos en los artículos anteriores a los Jueces Penales del Circuito.

Artículo 5º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

*Parmenio Cuéllar Bastidas,
Germán Vargas Lleras,
Senadores de la República.*

- El 11 de agosto de 1987 se le otorga la "Medalla Guardia Presidencial" en la categoría de "Cruz de Comendador".

- El Director de la Escuela Superior de Guerra felicita al Coronel Miranda Carpio por su participación en la elaboración de los cuadros alegóricos a la Independencia Nacional y en las tareas asignadas a la Escuela Militar con motivo del desfile militar el 20 de julio de 1992.

- El Presidente de la República del Perú, Alberto Fujimori, otorga al Coronel Jorge Pelayo Miranda Carpio la condecoración "Cruz Peruana al Mérito Militar" en el grado "Comendador", el 18 de diciembre de 1992 por actos meritorios en beneficio del Ejército Peruano, como Agregado Militar y aéreo de la Comisión Diplomática Colombiana.

- El Subdirector de la Escuela Superior de Guerra, Contraalmirante Edgar Romero Vásquez, presentó felicitación al Coronel Miranda Carpio, por su excelente desempeño en el cargo principal de la Escuela Militar, puesto de mani-fiesto en las oportunas coordinaciones realizadas con los Departamentos Académicos en el año lectivo de 1993.

La meritoria carrera militar cumplida por el actual Coronel Jorge Pelayo Miranda Carpio es suficiente carta de presentación para ascender al grado de Brigadier General que le ha conferido el Gobierno Nacional.

Por lo anteriormente expuesto me permito proponer a los honorables Senadores se dignen impartir su aprobación a lo siguiente:

PROPOSICION

En desarrollo del inciso 2 del artículo 173 de la Constitución Política de la República de Colombia, apruébese el ascenso al grado de Brigadier General del actual Coronel Jorge Pelayo Miranda Carpio, conferido por el Gobierno Nacional, mediante Decreto número 2659 del 1º de diciembre de 1994.

Del señor Presidente y honorables Senadores.

*Samuel Santander Lopesierra G.,
Senador de la República.*

CONTENIDO

GACETA Número 69 - Martes 2 de mayo de 1995	
SENADO DE LA REPUBLICA	
	Págs.
Proyecto de Acto Legislativo número 23/95 Senado, por el cual se adiciona el artículo 142 de la Constitución Nacional.	1
Proyecto de Acto Legislativo número 24/95 Senado, por el cual se modifican los artículos 239, 240, 241, 242, 243, 244 y 245 de la Constitución.	2
Proyecto de Acto Legislativo número 25/95 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 181 de la Constitución.	3
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 003/94, por la cual se dictan disposiciones sobre el control del ruido en todo el territorio de la República, y 131/94 por la cual se establecen los principios reglamentarios relativos al control del ruido. (Acumulados).	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 009 de 1994 Senado, por la cual se reglamentan los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales.	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 150 de 1994 Senado, por medio de la cual se establecen los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 151 de 1994 Senado, por medio de la cual se tipifica penalmente la conducta del urbanizador ilegal.	6
Ascenso a Brigadier General del Coronel Jorge Pelayo Miranda Carpio	8