



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 428

Santa Fe de Bogotá, D. C., miércoles 9 de octubre de 1996

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 178 DE 1995 CAMARA, 02 DE 1996 SENADO

por la cual se excluye del Régimen de Incompatibilidades para ejercer en su tiempo libre la profesión de abogado, a los docentes del sector oficial, por pertenecer a un régimen especial y a los concejales distritales, municipales y a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por no tener la calidad de funcionarios públicos.

Cumplidos los trámites propios de los proyectos de Ley, se encuentra para estudio, análisis y discusión el Proyecto de la referencia y sobre la cual, esta Célula Legislativa procede a adoptar la decisión respectiva.

Para ello me permito puntualizar los argumentos básicos sobre los cuales descansa la posible viabilidad del Proyecto, de la manera siguiente:

Se fundamenta la propuesta en razonamientos de conveniencia y en citas de autores, principios universales, declaración de derechos, pactos internacionales, jurisprudencias, normas constitucionales, etc., con lo cual se pretende probar, que la finalidad del Proyecto es justa, equitativa y útil para la administración de Justicia, la educación y la preservación de los derechos humanos.

El proyecto comienza en la afirmación de que los docentes oficiales y los concejales distritales y municipales, se encuentran en un supuesto de hecho que los asimila a

los grupos discriminados o marginados, situando en la misma condición a los miembros de las juntas administradoras locales.

Aun cuando la exposición de motivos ni el preámbulo del proyecto lo expresan en forma directa, se entiende que la discriminación o marginalidad que se predica de los docentes, concejales y miembros de las JAL, se produce en frente del resto del conglomerado de abogados en ejercicio que no son docentes, ni concejales distritales o municipales, ni miembros de las juntas administradoras locales.

CONSIDERACIONES

El proyecto, que al decir de los autores es sencillo, como efectivamente lo es, tiene unas implicaciones de magnitudes insos-

FE DE ERRATAS

En la EDICION 423 del viernes 4 de octubre del año en curso se publicó la Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 56 de 1996 Senado, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, publicación en la cual se incurrió en los siguientes errores involuntarios de transcripción:

1. En el artículo 31 se cambió la expresión "los criterios a tener en cuenta" por la expresión "los criterios para tener en cuenta".
2. En el segundo inciso del artículo 35, se cambió la palabra "registrarán" por la expresión "elaborarán registros de".
3. En el segundo inciso del artículo 37, se cambió la palabra "física" por "técnica".
4. En el literal g) del artículo 53, se cambió el término "coloquen" por "pongan".
5. En el Título 3º -DISPOSICIONES FINALES-, se omitieron posteriormente las palabras "CAPITULO PRIMERO.-" antes de "NORMAS DE TRANSICION".

pechadas que nos exigen, para la suficiente ilustración, salirnos del marco propuesto y colocarnos en espacios más amplios.

En efecto. La lectura desprevenida de los artículos que conforman el proyecto, nos exigirían, de plano, aprobar su contenido. A nadie se le ocurriría controvertir un asunto de mejor estar profesional y laboral a los conciudadanos allí enumerados. Sin embargo, cuando se dice docentes, concejales, miembros de las JAL y abogados, creemos que es de nuestro entendimiento pensar más que en la profesionalización contenida en las palabras, en la funcionalidad de las mismas. Es así cómo, docente equivale a enseñanza educativa; concejal y miembro de las JAL son iguales a poder político y abogados es igual a colaboradores de la justicia.

Sobre lo anterior, y por obvias razones, nos excusamos ante ustedes de las disquisiciones pertinentes respecto a la importancia y significación de cada una de estas actividades en el contexto social. Sin embargo, para comprender el alcance que ellas deberían cubrir en su ejercicio y desarrollo, nos vamos a permitir transcribir las predicciones entresacadas de los foros internacionales, hechas por pensadores del destino humano cuya mejor síntesis es la que tomamos, en lo pertinente, de la conferencia dictada por el profesor Carlos Tunnermann Bernheim: "La Universidad de cara al siglo XXI" Seminario Internacional "Reinvención de la Universidad" Prospectiva para *Soñadores*:

"Lo que el Club de Roma llama *la problemática mundial*, es decir, los problemas que actualmente enfrenta la humanidad, asumidos desde una perspectiva global.

"Cada vez es mayor, señala Ricardo Díez Holchleitner, miembro del Club de Roma, el número de fenómenos y problemas existentes a corto y largo plazo, de alcance mundial o global, así como los estudios prospectivos que se llevan a cabo en búsqueda de soluciones eficaces de amenazas potenciales, hasta lograr para todos una vida más digna, más libre y con mayor bienestar".

"Los límites de esta exposición sólo permiten enumerar algunos de esos elementos de la *problemática mundial*, que constituyen verdaderos desafíos para la humanidad:

Crecimiento de la población, más acelerado en el llamado Tercer Mundo (seremos 6.000 millones de seres humanos al doblar la esquina del siglo presionando sobre las economías y los ecosistemas y 8.500 millones en el año 2025).

Urbanización desenfadada (en el año 2000 se estima que casi el 80% de la población mundial vivirá en ciudades).

Disparidades económicas cada vez mayores entre el Norte y el Sur y a lo interior de los países.

Crecimiento increíble del número de seres humanos viviendo bajo la línea de pobreza crítica.

Migraciones masivas hacia países con mayor bienestar material.

Incremento de los refugiados por razones políticas, étnicas o religiosas.

Porcentaje en continuo aumento de la población anciana en los países del Norte y de la población joven en los del Sur.

Decadencia generalizada de la economía, salvo en algunos polos dinámicos.

Presión de la impagable deuda externa contraída por los países en desarrollo y su consecuencia, la imposición de planes de ajuste estructural que transforman a los Estados en simples administradores de la deuda externa y cercenan violentamente los programas sociales.

Progresivo deterioro de la biosfera y de la capa protectora de ozono.

Degradación general del medio ambiente.

Tráfico y consumo de drogas; difusión del SIDA.

Virulencia del racismo, la xenofobia, el hipernacionalismo, la "limpieza étnica" y los fundamentalismos religiosos.

Violaciones de los derechos humanos; intolerancia y violencia.

Debilitamiento del Estado y recurrencia de fenómenos de ingobernabilidad.

Persistencia de altos gastos militares y de suficientes artefactos nucleares almacenados, capaces de destruir el planeta.

Predominio de mensajes violentos en los medios masivos de comunicación y difusión, de contravalores que desvirtúan los paradigmas que tratan de promover los sistemas educativos, etc.

De esta suerte, si bien es cierto que nos encaminamos hacia la *aldea planetaria* de que nos habla Macluhan, o la *sociedad mundial* descrita por Peter Heintz, también es cierto que, como lo observa en su informe el *Foro de Reflexión ad hoc* constituido por la Unesco en 1992: "El mundo que aparece ante nuestros ojos (que no sabemos si es unipolar) dista mucho de reproducir siquiera en apariencia la unidad y la homogeneidad características de la guerra

fría. La cohesión política y social cede ante la nueva emergencia de conflictos que considerábamos ya terminados; vuelven a surgir nuevas etnias, idiomas y pueblos reclaman el derecho a la palabra, con un costo de tremendas masacres. La violencia, y sobre todo la valoración de la violencia, la intolerancia y su acompañante, la discriminación, el auge de los integrismos religiosos y de los ultranacionalismos, son las manifestaciones más espectaculares de las rupturas que afectan al tejido profundo de las sociedades. Otras fracturas, a menudo ocultas bajo el peso de los dogmas ideológicos, reaparecen con toda claridad: intolerables disparidades de desarrollo; escandalosas desigualdades en la distribución del ingreso; disparidades de riqueza y de oportunidades agravadas por un crecimiento demográfico no controlado; marginación de las mujeres; migraciones de pueblos que a veces parecen éxodos; destrucción del medio ambiente; desarrollo de las enfermedades infecciosas, expansión de la droga; déficit de democracia y debilitamiento de los Estados, etc. A escala mundial, esas fracturas vienen a tomar el lugar de la explosión atómica que no se produjo".

Frente al panorama sombrío que se desprende de las aludidas "fracturas", cabe mencionar aquellos desarrollos portadores de esperanzas para la humanidad, sobre los cuales se fincan las posibilidades de hacer frente a los desafíos actuales. Estos desarrollos podríamos agruparlos, como lo hace la *Comisión Internacional sobre Cultura y Desarrollo* de la Unesco, que preside Javier Pérez de Cuéllar, en cinco revoluciones:

a) *La revolución científica*, caracterizada por la explosión de los conocimientos y su acelerada diversificación, unida a su rápida obsolescencia y al predominio del tratamiento interdisciplinario de los problemas. La revolución científica ha transformado el planeta de un mundo finito de certidumbres en un mundo infinito de incertidumbres y cuestionamientos. Esta revolución ha hecho del conocimiento el factor fundamental del desarrollo.

También tiende a transformarlo en simple mercancía, sujeta a las reglas del mercado y ajena a consideraciones éticas;

b) *La revolución económica*, consecuencia de la globalización de la economía y, a la vez, de la formación de grandes bloques económicos y comerciales regionales. De esta suerte, se advierte una evolución de un mundo bipolar hacia un mundo cada más

interdependiente y multipolar. Predominio de la economía de libre mercado, con sus efectos positivos y negativos, figurando entre los negativos el fenómeno de la exclusión y el desempleo estructural;

c) *La revolución política*, producto de la renovada fe de los pueblos en la libertad y la democracia, que dio lugar a los dramáticos cambios que siguieron al derrumbe del muro de Berlín y que modificaron profundamente el contexto internacional;

d) *La cuarta revolución*, es la crisis del Estado-Nación, que lleva a la revisión de conceptos como el de soberanía, piedra angular del sistema internacional del presente siglo, en aras de una mayor interdependencia y del fortalecimiento de la comunidad internacional, capaz ahora de intervenir bajo la bandera de las Naciones Unidas en los conflictos internos y regionales, de organizar, más allá de las fronteras tradicionales, la lucha contra el narcotráfico y otros delitos de lesa humanidad. Mientras se debilita la noción tradicional del Estado, hay una tendencia al fortalecimiento de las entidades locales (municipios, regiones) y de la sociedad civil organizada, de suerte que el Estado ya no es más la fuente única y el destinatario exclusivo de la legitimidad;

e) *La revolución tecnológica* y, en especial, la revolución en el campo de la información y de las comunicaciones. Dice el documento de la Unesco, antes aludido, que hacia el año 2000 de una población de 6.000 millones de habitantes cerca de 1.000 millones estará en capacidad de comunicarse entre sí de manera instantánea. La revolución tecnológica es la más promisoriosa de todas las revoluciones en curso por su enorme potencial de innovación. "La microelectrónica, la informática, la inteligencia artificial, los bancos de datos, la comunicación por satélites combinada con la tecnología informática y la transmisión por láser, la impresión robotizada global, el desk top editorial, los videodiscos interactivos, la multiconferencia a distancia, la robótica, la ofimática, la optotrónica, el láser, el diseño industrial informatizado, la biotecnología, la ingeniería genética humana, animal y agrícola, los nuevos materiales (superconductores cerámicos, biomateriales en medicina y cirugía), la microscopía intracelular, la exploración del genoma humano, la miniaturización progresiva, la progresiva sustitución de los recursos naturales por materias primas sintéticas (cobre por fibra óptica, aleaciones por plásti-

cos basados en resinas, metales por cerámicas, azúcar por endulcorantes, etc.), la alta tecnología para la defensa militar, la tecnología de las exploraciones espaciales y de los fondos marinos, los procesos de fabricación en la ingravidez, etc. Todas estas y otras muchas tecnologías están contribuyendo a los cambios masivos y rápidos, sobre todo en las sociedades económicamente más desarrolladas, si bien cabe preguntarse en qué dirección. Cada una de estas y otras tecnologías exigen nuevas calificaciones y destrezas para usos cada vez más productivos apoyados por los empleos de tecnologías convencionales y por servicios en continua expansión. Muchas de estas tecnología también inciden en el propio proceso de aprendizaje¹.

La revolución de las comunicaciones es la que tendrá posiblemente mayor influencia en una próxima revolución de los aprendizajes.

La ya anunciada fusión del teléfono, el fax, la computadora y la televisión ofrecerá oportunidades, que, este momento escapan a nuestra imaginación, a las modalidades de educación a distancia. El futuro, nos dice el documento de la Comisión Internacional de Cultura y Desarrollo, aparece pletórico de interrogantes, sólo comparable a la metáfora de Jorge Luis Borges en "El jardín de los senderos que se bifurcan".

Puestos en la encrucijada, necesitamos alguna brújula que oriente nuestros pasos en medio de tantas incertidumbres. Es aquí donde adquieren especial relevancia los estudios prospectivos, entendidos como sistemas coherentes de prever el futuro. "Los estudios prospectivos son hoy en día indispensables", sostiene Díez Hochleitner. "Sin embargo, agrega, los rápidos cambios en marcha que anuncian el advenimiento de una nueva era, hacen cada vez más difíciles las previsiones. La prospectiva no predice nada pero, gracias a estudios sistemáticos y rigurosos interdisciplinarios, puede dar al menos una idea de las consecuencias de nuestros actos de hoy, reflejados en escenarios alternativos de futuro. De este modo, permite iluminar y dar proyección a la transformación en curso de la realidad presente, a la vez que contribuye a tomar conciencia sobre el impacto futuro de nuestro quehacer y, de este modo, asumir nuestros deberes respecto al futuro que ahora se condiciona. Rechazar la reflexión prospectiva es, por tanto, limitarse a actuar dentro de un horizonte recortado, a la espera de que manifiesten problemas de envergadura

cuando ya sean difícil o costosamente solucionables".

Aun teniendo presentes estas limitaciones es conveniente imaginar los posibles escenarios futuros. A nivel mundial, y de una manera muy general, la "Comisión Internacional sobre Cultura y Desarrollo" de la Unesco, en su proyecto de esquema de informe compagina posibles escenarios para la humanidad por períodos de 40 años, desde 1980 hasta el año 2100, referidos principalmente al ámbito cultural.

El período 1980-2020 estaría dominado por los medios masivos de comunicación social y las imágenes. El flujo de información abrirá la conciencia de los pueblos sobre la sociedad global o mundial, pero estará condicionada por la necesidad de persuadir o vender. El anuncio, la propaganda, la anécdota prevalecerán sobre la información de fondo. Grandes masas de población fluirán hacia los suburbios de las ciudades y la industrialización del campo hará aún mayor el éxodo rural. La exclusión, la pobreza y el desorden surgirán por todos lados y se incrementará el crimen organizado.

En cambio el escenario para 2020-2060 sería el de la *sociedad educativa*. Esfuerzos realmente serios e imaginativos a nivel mundial, se harán para erradicar el analfabetismo, las drogas y el sectarismo, principalmente mediante la educación de las mayorías desfavorecidas. Esto se logrará mediante el uso intensivo de las nuevas tecnologías educativas y de la consagración prioritaria de los medios de comunicación social a propósitos educativos. Surgirá por todas partes un deseo de orden. También serán lanzados a nivel mundial, programas destinados a regular el uso de la tierra y de los recursos naturales, principalmente forestales y para el planeamiento racional de las ciudades. Los impuestos serían reordenados en función de la preservación del ambiente, cada quién sería obligado a pagar impuestos según el daño que cause al ambiente.

Finalmente, del 2060 hasta el fin del próximo siglo, sería el reino de la *sociedad creativa*. Como una reacción al exceso de normas la humanidad buscará como liberar plenamente su potencial creador. Toda persona será educada de manera permanente hasta los 80 años para adquirir una cultura humanística y técnica. La educación será

¹ DIEZ HOCHLEITNER, Ricardo. "La educación postsecundaria ante la sociedad del conocimiento y de las comunicaciones". Documentos de un debate, Fundación Santillana, Madrid, 1989, p. 15.

una actividad que acompañará al ser humano mientras viva. Mientras a principios de nuestra década de los 90 el 87% de los jóvenes del mundo no tienen acceso a la Educación Superior, en este período la inmensa mayoría lo tendrá. El desarrollo sustentable será por fin una realidad. La creatividad, que combinará el aprendizaje con el placer, será la gran fuerza que conducirá a nuevos logros en los campos de la ciencia, la técnica, las artes y los deportes. Toda población participará en las actividades artísticas. Prevalecerá el respeto pleno a los valores femeninos y a todas las formas de vida. El tejido social permanecerá unido ya no por el dinero, la dominación o la violencia sino por la cultura, la educación, la creatividad y el libre acceso a los valores del espíritu. Será una especie de nuevo renacimiento de la humanidad: Un renacimiento humanístico y científico.

En lo que respecta a América Latina y el Caribe, ¿cuáles podrían ser los escenarios futuros? En primer lugar, mencionemos algunos indicadores de nuestra realidad actual y unas tantas proyecciones para el año 2000 y más allá.

América Latina es la región del mundo donde la población crece más rápidamente y en cuya composición prevalece el segmento que demanda educación.

El producto *per capita* de América Latina como región es hoy 7% menor que en 1980.

La tasa promedio de crecimiento en los últimos años ha sido de 1.3% por año, es decir, menor que la tasa promedio del aumento de la población. Sin embargo, según la Cepal a partir de 1991, el crecimiento alcanzó un 3%.

La participación de América Latina en las exportaciones mundiales ha descendido del 11% (1950) al 3.6% (1990). De este porcentaje un 1% corresponde al petróleo.

Al inicio de la presente década el 62% de la población de la región es pobre y el 32% vive en situación de pobreza crítica (uno de cada 3 latinoamericanos). Las estimaciones más optimistas indican que llegaremos al año 2000 con un 55% de la población sumida en la pobreza.

Hacia el año 2000 más del 70% de la población de América Latina será urbana y 30% vivirá en ciudades de más de un millón de habitantes. Esto implica grandes demandas de servicios sociales básicos, entre ellos educación a todos los niveles, en circunstancias en que el gasto público so-

cial per cápita se redujo en los últimos años provocando un descenso general de la calidad de la vida y de los servicios de salud y de educación.

En 1992 la región transfirió por concepto de servicio de la deuda externa nada menos que 30.000 millones de dólares. Entre 1982 y 1990 los países de la región transfirieron al exterior US\$230 mil millones equivalentes a 200% del valor de sus exportaciones.

La tasa de analfabetismo en la región se redujo del 23% al 15% entre 1980 y 1990, pero en cifras absolutas se mantuvo estable: 42 millones de analfabetos.

Actualmente tenemos en América Latina cerca de 7 millones de estudiantes en la educación superior que asisten a más de 3.300 instituciones de tercer nivel (550 universidades reconocidas como tales) y más de medio millón de profesores de Educación Superior. Del sistema postsecundario egresa anualmente más de medio millón de graduados, de los cuales un 20% corresponde a ciencia y tecnología. Cerca de 120.000 alumnos asisten a cursos de postgrado, de los cuales el 70% se ofrecen en Brasil y México. Para el año 2000 se estima que tendremos cerca de 10 millones de estudiantes de nivel terciario. Sin embargo, los estudiantes inscritos en este nivel sólo representan el 14% de la población en edad de seguir estudios superiores. En los países desarrollados el porcentaje se eleva a 36.8% (56% en los Estados Unidos, 37% en Suecia y 30% en Japón).

La inversión en Ciencia y Tecnología en la región es menor del 0.5% del P.N.B. (la mitad del 1% recomendado por la Unesco hace 20 años). Los países desarrollados destinan como promedio el 2.9% del P.N.B.

El número de científicos e ingenieros por millón de habitantes es de 209 en América Latina, mientras en Japón es de 3548, de 2685 en los Estados Unidos y de 1632 en Europa. El Foro de Intelectuales que se reunió en Angioquia Guatemala el año pasado ("Visión Iberoamericana 2000"), recomendó que se hicieran esfuerzos para alcanzar la relación de al menos 1000 científicos e ingenieros por cada millón de habitantes.

Veamos ahora los escenarios posibles para América Latina. Según Carmen García Guadilla, investigadora del Cendes de la Universidad Central de Venezuela, pueden darse tres escenarios posibles, cada uno de los cuales tienen sus propias implicaciones para la educación superior de la región.

El *primer escenario* es el que podría denominarse *Escenario de mercado*, o sea el escenario donde la globalidad es definida y valorada en términos estrictamente económicos. Corresponde al modelo neoliberal en boga, promovido para nuestros países por los organismos financieros internacionales y los dueños de nuestra deuda externa. "Dentro de este escenario el Tercer Mundo deja de tener interés funcional y económico para el sistema global, al ser la mayoría de los países demasiado pobres para constituir mercados y demasiado atrasados para valer como fuerza de trabajo en un sistema productivo basado en la información y donde las materias primas van a disminuir rápidamente su valor relativo". Este escenario podría considerarse pesimista para los países no avanzados, ya que dentro de él el tercer mundo no cuenta desde el punto de vista de lograr su propia dinámica; la única preocupación para las élites económicas y políticas de los países avanzados, es que el atraso de una parte de los países del globo pueda "Revertirse" sobre ellos mismos. En este escenario la lucha por el poder está cada vez más asociada a la lucha por la distribución del conocimiento y la posibilidad de acceder a él. La distancia entre los países avanzados y los otros serán de orden informático y de conocimiento.

El *Segundo escenario* es el denominado "*Escenario Sustentable*". En él la globalidad toma en cuenta la dimensión cultural y ambiental, además de la economía. Al respecto dice Carmen García Guadilla:

"Paralelamente a la universalidad e ímpetu que indudablemente tienen y probablemente seguirán teniendo las fuerzas que conforman el escenario anterior, otras alternativas están surgiendo, cuyo principal desafío es imaginar y crear nuevos modos de modernidad en los que el hombre no exista en beneficio del desarrollo, sino el desarrollo en beneficio del hombre. En este contexto se hace una crítica fuerte a los estragos irreversibles que en la naturaleza causan las 'fuerzas ciegas del mercado'. Este tipo de desarrollo a tomado diferentes denominaciones: 'desarrollo sustentable', 'desarrollo con rostro humano', 'desarrollo cultural', 'desarrollo desde la base', etc. El mismo se diferencia por la importancia que da a la conservación de la naturaleza, la solidaridad entre los pueblos y su filosofía se fundamenta en el hecho de que el consumo ilimitado es incompatible con la permanencia del planeta tierra. Debido a esto, nuevos estilos de vida deben ser propuestos, toman-

do en cuenta una distribución ordenada de los recursos del mundo, y una distribución más justa de la riqueza. En este contexto, las nuevas tecnologías son visualizadas como herramientas que los países del tercer mundo tendrán oportunidad de incorporar en forma positiva a sus procesos productivos y a la solución de sus necesidades locales. La riqueza de los países no avanzados es su gran potencial humano (al menos en términos cuantitativos); y si a esta población se le da la debida educación redundaría en una significativa forma de avance hacia una competitividad basada en la preparación de los recursos humanos...".

Finalmente, podríamos mencionar un *tercer escenario* ubicado fuera del paradigma del desarrollo. Se trata, explica García Guadilla, de: "Un contradiscurso al discurso del desarrollo que está comenzando a emerger a partir de la contribución de algunos intelectuales del Tercer Mundo. El Escenario Alternativo se define a partir de un distanciamiento con la concepción del 'desarrollo' concepción anclada en la modernidad occidental y la cual fue una estrategia inventada por el 'Primer Mundo' para una gran parte de países del Asia, Africa y América Latina, considerados el 'Tercer Mundo'. "En este escenario, la producción de conocimientos está muy ligada a la cultura y a los grupos de base, de ahí la importancia que adquieren las metodologías de investigación y acción participativa, así como los profundos cambios en el orden prevaleciente del conocimiento".

En las últimas décadas América Latina, como región, se ha hecho más pobre y más marginal, salvo los reducidos sectores privilegiados de las clases altas urbanas de las grandes ciudades vinculadas a la economía internacional del mercado, que representan "islotos de modernidad en océanos de pobreza". La paulatina marginación del comercio internacional es uno de los grandes problemas que América Latina tiene que enfrentar como región.

Existe el peligro real de que América Latina quede sensiblemente marginada de los circuitos dominantes del comercio, las inversiones, los flujos financieros y los procesos tecnológicos. Es lo que algunos señalan como el proceso de "Africanización", o sea, el paso de la "dependencia" a la "prescindencia". Frente a esta situación, América Latina tiene que elaborar una estrategia de desarrollo que se proponga la reinsertión más favorable de nuestra región en tales circuitos, teniendo presente que en

una era de conformación de grandes espacios económicos no hay "salvaciones individuales", ni siquiera para los países grandes. La integración latinoamericana reclama así una nueva estrategia, un nuevo pensamiento, a fin de replantearla en el actual contexto: existencia de la Unión Europea, el dinamismo económico del Japón y los llamados "dragones" del Sudeste asiático, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), etc.

El Segundo Foro *Visión Iberoamericana 2000*, celebrado en el mes de marzo pasado en Cartagena, se pronunció por la convergencia de los actuales procesos subregionales de integración y por la ampliación del concepto de integración latinoamericana a los aspectos culturales, educativos, científicos y sociales. Las Universidades de nuestra región tienen el reto de contribuir a la elaboración del nuevo pensamiento sobre la integración. Este debería ser uno de sus compromisos principales en lo que resta del siglo.

América Latina necesita elaborar una respuesta lúcida a los procesos de constitución de grandes unidades macroeconómicas que adelantan los países desarrollados, cuyo motor es hoy en día el conocimiento, la información, producto de la revolución científica y tecnológica. No es posible que mientras en el Norte se aceleran estos procesos, en el Sur sigamos en el aislamiento y la fragmentación. No bastaría una *integración a destajo*, a través de una multiplicidad de acuerdos bilaterales. Se requiere una concepción global del proceso. No se contraponen a esta concepción global los esfuerzos subregionales actualmente en marcha (Mercosur, Sica, Pacto Andino, etc.). Estos esfuerzos, como lo ha señalado la Cepal deberían ser, mediante su convergencia, pasos encaminados hacia un "regionalismo abierto", que permita a la región prepararse para una economía internacional abierta, sin renunciar a utilizar la integración como mecanismo de defensa.

La clave para reinsertarnos favorablemente en una economía mundial abierta radica en el mejoramiento sustancial de nuestra *competitividad*. Competitividad significa conocimiento, tecnología, manejo de información, destrezas: significa elevar la calidad, la preparación de nuestros recursos humanos, tal como tempranamente lo entendieron los países del sudeste asiático y se dispusieron a hacer caudalosas inversiones en su gente.

En definitiva, competitividad significa incorporar el progreso técnico a la actividad productiva, a fin de pasar de la *renta perecible*, basada en los recursos naturales y la mano de obra barata, a la *renta dinámica*, que incorpora valor agregado gracias al avance tecnológico. Hoy en día, como lo advierten los analistas, no sólo compiten los aparatos económicos sino también las condiciones sociales, los sistemas educativos y las políticas de desarrollo científico y tecnológico. Pero bien vale la pena reproducir aquí la advertencia que el educador Brasileño Cristovam Buarque hiciera en el Foro Iberoamericano de Cartagena: "Necesitamos competitividad económica pero, sobre todo, necesitamos dignidad social. Nada asegura que la primera lleva a la segunda".

Francisco Sagasti señala, acertadamente, que "la agenda de temas por examinar en el umbral del siglo XXI abarca aspectos tales como el carácter que debe adoptar el esfuerzo regional de investigación científica, el diseño de estrategias para armonizar el acervo de técnicas tradicionales con las tecnologías modernas y las medidas para lograr que las actividades productivas satisfagan la doble exigencia de competitividad y equidad"². El segundo Foro "Visión Iberoamericana 2000", subrayó la *eficiencia económica de la equidad* como principio rector de la estrategia de desarrollo. Esto implica promover una profunda reforma social, complementaria de la reforma económica, que posibilite masivas inversiones en capital humano.

Lo anterior nos lleva a una primera afirmación. Los verdaderos pensadores del destino humano no coinciden con la aspiración del proyecto que nos ocupó. En otros términos, lo esencial es el fortalecimiento de los sistemas educativos como la mejor manera, sino la única, de responder a los desafíos que se nos plantean en el mundo de la modernidad. Lo contrario, es decir, permitir una mínima distracción, así sea desatenderla por el ejercicio de otra profesión en favor de los responsables de sus desarrollos, nos conduciría al aislamiento y a la agravación de las predicciones citadas en el punto anterior. Es más, los vaticinios de respuesta contenidas en la cita de las comillas, perderían la potencial luminosidad por cuanto dejarían por fuera de su aplicación a

² SAGASTI, Francisco R. "Conocimiento y desarrollo en América Latina: Ciencia, tecnología y producción quinientos años después del encuentro con Europa".

los pueblos que no poseemos ni la información apropiada y, mucho menos, los recursos técnicos y científicos que se requieren para que nos asomemos a la perspectiva. En otros términos, millones de personas seguiríamos fatalmente condenados a vivir en un lugar más bajo que el actual, porque se nos agravaría la desproporción existente entre países desarrollados, en desarrollo y sin ningún desarrollo. Esta es nuestra interpretación de lo que precede, y, como educador, creo poder señalar que, a pesar de las virtudes reales y concretas de nuestro potencial humano, no puede afirmarse que la enseñanza latinoamericana sea reputada en el mundo por su alta calidad, su valor cultural y menos aún por su contenido humano, ya sea la educación impartida por el Estado o por el sector privado de la educación, ninguna de las tres etapas básicas, primaria, secundaria o superior, se hace merecedora de tal reputación.

No solamente en el orden estatal sino, ante todo multiestatal, el reordenamiento de la enseñanza es urgente y necesaria. Las disparidades entre los Estados inciden con creciente fuerza en el atraso de la comunidad latinoamericana y, ante los elementos estructurales de este atraso, la enseñanza ha sido incapaz de aportar conocimientos sistemáticos, destreza técnica y soluciones reales. La enseñanza vive de espaldas al drama humano y al margen de los problemas sociales y económicos de cada país y de las otras regiones del área, porque la organización de nuestra enseñanza no responde a la planificación metódica claramente concebida y rigurosamente ejecutada. La organización actual de la enseñanza suscita críticas justificadas y severas y no le permite cumplir su papel en unas democracias que se pretenden auténticas y modernas. Esta organización resulta de un pasado histórico durante el cual las diversas instituciones educativas fueron creadas, sin orden, sin plan y sin coordinación. Pero ante todo, resulta de las imposiciones de modelos de origen foráneo, basados en una organización del trabajo intelectual, según la cual algunos países privilegiados y superiormente organizados están destinados a pensar y producir conocimientos y tecnologías, al tiempo que los demás pueblos estamos condenados a consumir y asimilar con mayor o menor acierto el producto de la inteligencia de pueblos mejor administrados. En el espacio a que nos hemos referido y en el cual se encuentra inserto nuestro país, creemos que ha llegado el momento de proceder, no

sólo a defender el sistema educativo, aún con las críticas de que pueda ser merecedor, sino a protegerlo de los ataques de que pueda ser objeto so pretexto de privilegiar individuos o grupos de individuos que, aunque en su origen es bien intencionado, en la ejecución se convierte en martillo de la educación y a la larga, puede traducirse en mecanismos burocráticos e improductivos.

Nuestra búsqueda debe orientarse a que la enseñanza se vigore, comprometiendo a los docentes a proponer *modelos educativos*, alternativos que conduzcan al nacimiento de pensamientos en donde la preocupación sea el parto de un complejo investigativo y docente claramente ordenado y capaz de encontrar respuestas eficientes y oportunas a los problemas que condicionan el progreso humano y el desarrollo general de nuestra vastísima geografía nacional y latinoamericana. En este orden de ideas, y para resaltar aún más el papel de la educación, me permito transcribir el párrafo final de la invitación hecha por la misión de la Ciencia, Educación y Desarrollo en boca del Nobel García Márquez.

La misión de la Ciencia, Educación y Desarrollo no ha pretendido una respuesta, pero ha querido diseñar una carta de navegación que tal vez ayude a encontrarla. Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconfirme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma. Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable y conciba una ética y tal vez una estética para nuestro afán desaforado y legítimo de superación personal. Que integre las ciencias y las artes a la canasta familiar, de acuerdo con los designios de un gran poeta de nuestro tiempo que pidió no seguir amándolas por separado como a dos hermanas enemigas. Que canalice hacia la vida la inmensa energía creadora que durante siglos hemos despilfarrado en la depredación y la violencia, y nos abra al fin la segunda oportunidad sobre la tierra que no tuvo la estirpe desgraciada del coronel Aureliano Buendía. Por el país próspero y justo que soñamos: al alcance de los niños (Gabriel García Márquez).

Los argumentos que preceden a este escrito muestran la inconveniencia de aprobar el proyecto en cuanto hace relación con los docentes. Nos corresponde en este mo-

mento de la ponencia establecer el por qué, en el caso de los concejales y miembros de la JAL, debe darse el mismo tratamiento.

El régimen municipal

Los cambios permanentes que experimenta la sociedad moderna se reflejan en el aumento de la población, el crecimiento de los servicios básicos, tales como los de educación, salud, vivienda, agua potable, aire puro, disposición de residuos y otros que han determinado la expansión acelerada de las funciones y equipamientos públicos.

Estas nuevas realidades conducen a modificar cualitativamente la concepción, objetivos y directrices para la definición de las urgentes tareas que deben cumplir quienes tienen la representación popular en el Municipio.

Para ello creo es suficiente acogernos al espacio austero y particular de la Constitución vigente, "de forzoso cumplimiento por parte de los poderes públicos y por los ciudadanos", a cuya luz, "el Municipio es una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado" y a cuya cabeza se encuentra el Alcalde como "Jefe de la Administración local y representante legal" asesorado por el Concejo Municipal, la corporación pública que debe sancionar los planes y programas de Desarrollo Económico y Social y de obras públicas y el Acuerdo de Presupuesto General de Rentas y Gasto propuestos por el Alcalde (artículos 311 y 315 de la Constitución Política).

En consecuencia, el Plan no es únicamente de Desarrollo Económico, sino también de Desarrollo Social y de Obras Públicas.

La gran novedad la constituye el énfasis en el componente social, motivo por el cual, se subraya que "los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado", cuyo suministro en forma eficiente para todos los habitantes es su función primordial (artículo 365 Constitución Nacional).

También, con el propósito de elevar la capacidad de gestión social con el Municipio se crean las Juntas Administradoras Locales, de elección popular, con el objeto de abrir canales a la participación comunitaria. Así lo dispone el artículo 318 de la Constitución. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que éste mismo determine.

Sobre este telón de fondo debemos aclarar el significado que tendría para el régimen municipal aprobar el articulado del proyecto que estamos analizando.

Para tal fin es suficiente, tomar nota, en primer lugar, de la multiplicidad de tareas y funciones complejas que competen al Régimen Municipal. Al tenor del artículo 311 "al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que les asignen la Constitución y las leyes. En segundo lugar, reconocer que pese a todos los esfuerzos por incrementar los recursos, elevar la capacidad de gestión administrativa, técnica, financiera y cumplir con el mandato constitucional, el municipio siempre estará corto de recursos para cumplir las metas inaplazables adoptadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas.

Lo anterior, con el propósito de destacar que el cumplimiento responsable de las tareas asignadas en la Constitución en el Capítulo 3 del Título XI que trata sobre el Régimen Municipal sólo podrán ejecutarse a cabalidad, cuando el aparato administrativo y legislativo locales dediquen de manera exclu-

siva el tiempo de servicio a dichas finalidades. En otros términos, por esta forma de concebir, formular y ejecutar las funciones señaladas en la Norma Superior fue que el Congreso de la República estableció las inhabilidades e incompatibilidades que estamos analizando para lograr una secuencia de operaciones coordinadas en cascada de resultados positivos a la comunidad.

Por lo expuesto hasta este momento podemos deducir fácilmente que las materias de que se ocupan los docentes escalafonados, concejales distritales, municipales y miembros de las JAL, en su campo, van más allá de simples jornadas laborales puesto que no se agotan de manera instantánea, sino que, siempre son un proceso vivo, permanente, flexivo, adaptivo, desafiante, etc., lo cual implica la necesidad de disponer de orientaciones claras y precisas en cuanto a la concepción de este proceso que se renueva y recomienza de manera permanente y exige, por tanto, el mismo grado de atención permanente.

El tiempo libre

En los tiempos que corren se ha ido reconociendo por la sociedad y por el Estado el contenido humanístico y social de la profesión de educador, del docente, por su influencia decisiva en la formación de las nuevas generaciones dentro de los postulados de la democracia y el progreso social. Es esta la razón para que al docente se le brinden todas las oportunidades, todo el apoyo y el estímulo para desarrollar sus conocimientos, mejorar su capacidad y para que su formación no se estanque sino que progrese con el ritmo del desarrollo de las ciencias, la tecnología, las artes, la cultura.

Uno de tales estímulos consiste en acortar la jornada laboral del docente, de tal modo que pueda disponer de un merecido descanso, reparador del agotador trabajo de enseñar durante horas cada día, y otro, permitirle en ese tiempo libre la actualización permanente de sus conocimientos, la investigación humanista y la específica a su especialidad, la participación y presencia personal y colectiva en las comunidades en donde interactúan, el cultivo de las bellas artes, asistir a conferencias, pero todo ello, en orden al enriquecimiento de su personalidad como docente, para que sea mejor docente. Como contraprestación, los alumnos recibirán una mejor enseñanza y la sociedad en general podrá tener mejores ciudadanos. Es esta la verdadera finalidad social del docente.

Pero ese *tiempo libre*, honorables Senadores, no es para *il dolce farniente* de que hablan los italianos, es decir, no es para el *ocio* improductivo o para buscar ingresos complementarios al de nómina. De la misma manera, no puede ser para la dedicación al ejercicio de otra profesión que, como la abogacía, tiene tan elevados fines sociales como la docencia, tan exigentes requerimientos éticos y profesionales como ésta.

El ejercicio combinado de las dos profesiones se constituye en desmedro de ambas, lo cual se puede anticipar desde ahora con un simple ejercicio tomado de la realidad. Pero antes, debe desentrañarse el hondo contenido social de la abogacía y la importancia de su ejercicio dentro de las normas éticas de idoneidad.

La abogacía es una ardua fatiga puesta al servicio de la justicia. (Eduardo J. Couture, en los Mandamientos del Abogado).

"La abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y el perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida justicia". (Ley 196 de 1971, artículo 1º estatutaria de la profesión de abogado).

El artículo 47 de la misma ley establece como deberes del abogado, entre otros, los siguientes: 4. Obrar con absoluta lealtad y honradez en sus relaciones con los clientes. 6. Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales.

¿Qué va a pasar con el docente-abogado, que de aprobarse el proyecto comentado, dedique su *tiempo libre* a los menesteres de su segunda profesión?

He aquí el ejercicio:

El novel abogado abre su bufete, se anuncia como tal y ofrece sus servicios en el área o áreas en las cuales se considera con mejor aptitud. Casi siempre los primeros clientes son las personas de su entorno familiar o de amistades. Si atiende sus primeros negocios con diligencia y cuidado, empieza el camino del éxito. Un cliente satisfecho trae otro cliente, y así sucesivamente. Y, como siempre ocurre, algunos casos serán de fácil atención, pero otros, llegarán difíciles, complejos en su trama o por su novedad. Alguien decía que "el derecho es una ciencia de biblioteca", para significar que al abogado no le bastan sus conocimientos teóricos aprendidos en el aula; deberá dedicar largas horas de su tiempo en el estudio de los clásicos y, otras tantas, a la lectura de

la jurisprudencia, al conocimiento razonado de las nuevas leyes (cuya copiosa aparición en nuestro país mantiene en vilo a los abogados de hoy), todo para adecuar su caso, el de su cliente, dentro de la mejor óptica posible, según su recta conciencia, para que el pro o el contra que haya elegido asistir y defender, tenga todas las probabilidades de salir adelante. El análisis de la prueba requiere de extenuantes y largos períodos de meditación: leer una y diez veces los infolios de un expediente para descubrir la falacia o la verdad de un testimonio. Cuando se asume a plenitud el encargo profesional todo cuanto afecta al cliente, de alguna manera, afecta a su abogado. Y éste anda con su caso metido en la cabeza cuando va por la calle, cuando está entre amigos y nunca puede dejar de pensar en él, hasta cuando encuentra la solución o cuando la decisión del juez llega salvadora. ¿Qué podría decirse cuando el docente abogado tenga no uno sino cinco o más casas complejas? Que ya no tiene tiempo de preparar idóneamente sus clases y se limitará a repetir, agobiado por el ejercicio de la abogacía, y repetir. Será un docente carente de entusiasmo, de frescura y de lucidez para enseñar porque el ejercicio profesional le arrebató las horas del descanso que repara, lo sumen otras preocupaciones, le trae nuevas perplejidades.

Siguiendo al maestro uruguayo Couture en sus Mandamientos del Abogado, destacamos el primero de ellos:

El derecho se transforma constantemente, si no sigues sus pasos, serás cada día menos abogado.

Si, por el contrario, el docente mantiene su fidelidad para con la enseñanza, en esa misma medida descuidará sus deberes de abogado, especialmente en cuanto a no seguir los pasos de la transformación del derecho y será entonces, al decir de Couture, menos abogado.

Otro aspecto de la inconveniencia de este doble ejercicio de las profesiones de docente y de abogado se muestra en la significativa transformación que ha sufrido la administración de la justicia en cuanto a los procedimientos, con una marcada tendencia hacia la oralidad. En materia civil y comercial son cada vez más los casos de asuntos sometidos al proceso verbal y al proceso verbal sumario, en los cuales la ritualidad toda del proceso se desarrolla y cumple en audiencias y en las cuales resulta de especial importancia la presencia del abogado, agregándose que desde la reforma judicial

de 1989 y el Decreto 2651 de 1991 sobre descongestión de despachos judiciales y normas sucesivas, la institución de la audiencia de conciliación hace obligatoria la asistencia de las partes y sus apoderados a tal acto. Ya veremos entonces a los abogados docentes solicitando de los jueces el aplazamiento de las audiencias cuya hora señalada le coincide con una hora de clase. Teniendo en cuenta que entre la fecha en que se profiere el auto fijando fecha de audiencia de conciliación o de una de trámite y el día señalado puede transcurrir varios meses, el aplazamiento solicitado, de concederse, irá contra el principio de *pronta y cumplida justicia* y contra los intereses de su cliente.

Lo anotado anteriormente tiene validez en el área del derecho civil, comercial y administrativo. En el campo del derecho penal se presentarán iguales inconvenientes. Si el docente abogado acepta la defensa del sindicado, tiene que aceptar la hora y fecha que el fiscal señale para la indagatoria, y posteriormente, durante todo el proceso atender en forma personal todas las actuaciones y diligencias.

Ahora bien, a la larga, tarde o temprano se presentará esta situación: en el primero o segundo año de ejercicio como abogado, el docente hará ingentes esfuerzos para quedar bien en las dos profesiones. Pero si tiene éxito y su clientela de abogado aumenta, llegará el momento en que tome la decisión de ejercer solamente como abogado, será un docente desertor. Desde luego, con razones respetables desde el mero punto de vista personal. Sólo que esa deserción ocasiona un desajuste en el sistema educativo necesitado de docentes estables, por obvias razones.

Veamos la otra casa de la moneda: el docente abogado, por razones de la oferta y la demanda o porque prefiere aceptar sólo un reducido número de casos convencido de que obedece al dictado de su conciencia, o por ambas razones, ve que le es posible responder eficientemente por el ejercicio de las profesiones y no opta, como el del ejemplo anterior, por la deserción de la docencia. Esta última posibilidad deviene en convertir al abogado docente en un privilegiado, en comparación a otros abogados que no son docentes y que enfrentan similares problemas y dificultades en el terreno ético y práctico, cuando de elegir al cliente y el negocio se trata. Si el cliente es demasiado pobre no lo puede asistir porque el abogado también lo es y no puede trabajar a cuota

litis a la espera de un resultado incierto, o, el cliente puede pagar un anticipo pero el abogado no lo toma por considerar que la justicia y el derecho no se encuentran de su parte, o porque estima razonablemente que su causa se encuentra perdida.

La discriminación es evidente: se trata de dos abogados que rigen su ejercicio por los más estrictos dictados de la ética, en el sentido bellamente expresado por Angel Osorio:

“Suele sostenerse que la condición predominante de la abogacía es el ingenio. El muchacho listo es la más común simiente de abogado, porque se presume que su misión es defender con igual desenfado el pro que el contra, a fuerza de agilidad mental, hacer ver lo blanco negro. Si la abogacía fuera eso, no habría menester que pudiese igualarla en vileza. Incendiar, falsificar, robar y asesinar sería pecadillos veniales si se les compara con aquel encallamiento, la prostitución pública resultaría sublimada en el parangón, pues al cabo, la mujer que vende su cuerpo puede ampararse en la protesta de su alma, mientras el abogado vendería el alma para nutrir el cuerpo. Por fortuna ocurre todo lo contrario. La abogacía no se cimenta en la lucidez del ingenio, sino en la rectitud de la conciencia. Esa es la piedra angular, lo demás tiene características adjetivas y secundarias”.

(El Alma de la Toga, citado por Hernán Fabio López en Instituciones del Derecho Procesal Civil Colombiano, p. 258).

Los dos abogados del ejemplo son igualmente éticos. Pero el primero, el docente, tiene para amortiguar los golpes, el blando colchón de la docencia, que, por trabajar seis horas al día le proporciona un sueldo por parte del Estado, lo cual le permite cubrir sus necesidades básicas y mantener así el decoro de su profesión de abogado. El segundo, en cambio, tendrá que soportar por años largos períodos de receso improductivo, con todo lo que ello apareja, creándose en su contra una competencia desleal propiciada por el Estado y una discriminación que atenta contra el derecho a ser tratado igual, supuestamente enriquecido por el Proyecto de ley número 178.

Avancemos:

En el segundo párrafo del preámbulo del Proyecto 178 se dice:

“Los docentes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales son los revitalizadores de la sociedad civil, pertenecientes a una especie generadora de enormes responsabilidades”.

El contenido de la frase anterior resulta ampuloso, impreciso y es más bien una divagación. En todo caso, lo mismo puede predicarse de otros sectores de la sociedad: Los jueces y magistrados, los policías, las enfermeras. Los miembros del Congreso, los bomberos y hasta el más humilde de los labriegos, cuando realizan su cometido dentro de las normas de la convivencia y guiados por un propósito nacional, son también los revitalizadores de la sociedad y podrían generar en cada caso, proporciones guardadas, grandes responsabilidades.

En la exposición de motivos, se sostiene en el numeral 4, que de aprobarse el proyecto, sus beneficios *mejoran sus status* evitando de esta forma "plegarse a la corrupción administrativa que deviene de la misma contratación oficial, por cuanto no reciben la remuneración adecuada" (sic).

Debe decirse al respecto que nadie podría oponerse a que los distintos sectores que prestan servicios personales o profesionales a la sociedad *mejoren su status*. Y es legítimo tener esta aspiración aun cuando no compartimos la afirmación de que la corrupción administrativa deviene de la misma contratación oficial. Se es o no corrupto el -ser humano- independientemente de la causalidad.

Sin embargo, salta a la vista la inconveniencia de un concejal con su investidura litigando ante el inspector de policía de su municipio en un proceso de amparo posesorio entre particulares, apoderando a una de las partes, como querellante o querellado. O interviniendo como abogado en un proceso policivo para determinar responsabilidad civil en accidente de tránsito, con lesiones personales. Como se sabe, el inspector de policía es funcionario de libre nombramiento y remoción del alcalde municipal. Y ese concejal, abogado litigante, es lo más probable que esté alineado con el alcalde o contra el alcalde en el seno de la corporación municipal. Y nótese muy bien que en los dos ejemplos propuestos, el concejal-abogado no está litigando contra el municipio.

Y si bien es cierto que los concejales no tienen el carácter de funcionarios públicos, en la realidad detentan en la esfera de su competencia una parte del poder público. Se mueven, con facilidad y holgura en los recintos y estadios en donde se toman las decisiones importantes que pueden afectar, para bien o para mal, los altos intereses de la comunidad.

No se entiende en forma cabal cómo podría lucharse contra la corrupción administrativa "que deviene de la misma contratación oficial" quitando a los concejales municipales y distritales las incompatibilidades e inhabilidades que fueron erigidas por el legislador justamente en busca del decoro y de la transparencia en las actuaciones oficiales y personales de aquellos ciudadanos ungidos con el honor del voto del pueblo.

Se verá, honorables Senadores, a lo largo de este análisis, cómo no es cierto que el proyecto constituya un avance hacia la verdadera igualdad sin discriminaciones y privilegios, como se afirma, paladinamente, en la parte final del primer párrafo del preámbulo.

Con el pretexto de avanzar hacia una igualdad sin discriminaciones, en realidad el proyecto lo que hace es erigir un privilegio en favor de sectores minoritarios de la sociedad.

Los concejales y miembros de las juntas administradoras locales que son abogados, están en minoría en relación con aquellas personas que sin ser abogados, ostentan la misma dignidad.

Y tanto para los docentes como para los concejales y miembros de las juntas administradoras locales que tienen la condición de abogados, se parte en el proyecto del supuesto de que se encuentran en condiciones de inferioridad frente a los abogados en ejercicio, y se acude, en procura de la igualdad, al artículo 13 de la Constitución Política que dice en su segundo inciso:

"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

"Los docentes o concejales que no son abogados, están en una situación de hecho frente a los particulares, siendo menester darles un trato distinto para que cumplan su finalidad social y la descongestión judicial que se encuentran dentro de los valores y principios constitucionales, siendo racional que en su tiempo libre ejerzan su profesión sin que ésta pueda, en ningún momento, interponerse en el ejercicio normal de sus funciones, ni se convierta en desproporción".

En cuanto a esta afirmación podemos decir que aquí la motivación es doble, se pide para docentes y concejales un tratamiento distinto: a) para que cumplan su finalidad social; b) para ayudar a la descongestión judicial.

Y esta motivación se refleja y expresa en el texto del Proyecto de ley, cuando en el artículo 2º se dice:

Los docentes oficiales, concejales y miembros de las juntas administradoras locales que sean profesionales del derecho deberán servir de abogados de pobres o de oficio por lo menos dos (2) veces al año, cuando la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, los Fiscales y los Jueces así lo dispongan con el fin de descongestionar los despachos judiciales.

Cabe preguntar: ¿Cuál es la finalidad social del docente?

A esta pregunta responde adecuadamente la ley de la educación. Por ahora es suficiente señalar que, de conformidad con el artículo 68 de la C.P. inciso segundo, *la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica*.

Como vimos, de convertirse en ley de la República el proyecto que se comenta, al cabo de dos o tres años de su aplicación, las personas docentes que *en su tiempo libre* como docentes ejerzan la profesión de abogado, irán perdiendo poco a poco la idoneidad ética y, como consecuencia inevitable, la pedagógica.

La ponencia incurre en error cuando sitúa a los docentes, concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales que son abogados, como un grupo social marginado o discriminado en relación con la generalidad de los abogados que dedican todo su tiempo al ejercicio profesional, aunque muchos de ellos también han estudiado otras carreras, otras disciplinas académicas.

En cuanto a los docentes, se particulariza el hecho de que "alternativamente han estudiado con dificultad el derecho pero que en la práctica no pueden ejercerlo y de turno no le pueden prestar un servicio a la justicia y a la sociedad, dentro de los parámetros de la Constitución".

Lo primero que se observa de este enunciado es que, en cuanto a los docentes, estos se han hecho abogados luego de ser maestros, es decir, que durante el ejercicio de la docencia *aprovecharon el tiempo libre* para estudiar "con dificultades" la carrera de abogado lo cual revela, ciertamente, un laudable esfuerzo de superación personal.

En todo caso, el docente eligió libre y conscientemente estudiar una carrera respecto de la cual debía saber que, al terminarla, su ejercicio estaba sometido a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Por lo tanto no es la ley la que margina al docente o lo discrimina. Es el docente quien al decidir estudiar derecho en su tiempo libre, una vez recibido o graduado de abogado aspira a seguir como docente, se somete, se sitúa dentro del régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Ese docente no fue constreñido, en modo alguno, a estudiar derecho. La solución razonable no puede ser otra que la de renunciar al ejercicio de una de las dos profesiones.

En la fundamentación del proyecto se trae en cita una sentencia de la honorable Corte Constitucional sobre el derecho a la igualdad, providencia que recoge los conceptos emitidos en anteriores fallos, para precisarlos, desarrollarlos y, finalmente, estructurar un muy juicioso estudio sobre el tema, que define el alcance del derecho a la igualdad, las situaciones que constituyen trato desigual, las limitaciones a las ramas del poder público y la manera de procurar la igualdad en aquellos supuestos de hecho que ameritan un tratamiento diferente.

Así, por ejemplo, en la página 13 de la exposición de motivos, dice la sentencia: "La primera condición para que un trato desigual sea constitutivo de una diferenciación admisible es la desigualdad de los supuestos de hecho. La comparación de las situaciones de hecho y la determinación de si son o no idénticas, se convierte, así, en el criterio hermenéutico básico para concluir si el trato diferente es constitutivo de una discriminación constitucional vetada o de una diferenciación admisible".

Acudimos a las normas constitucionales para establecer, sin mayor dificultad, que la diferenciación establecida en la ley estatutaria de la abogacía no se encuentra vetada por la ley de leyes. En efecto:

Artículo 28. Toda persona es libre de escoger la profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

En la anterior norma de normas se consagraba de la siguiente manera:

Arg. 39. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

De los textos transcritos se puede concluir sin ninguna duda que la diferenciación que existe, o el tratamiento diferente que la ley ha dado a los docentes abogados tiene como fundamento una disposición constitucional y que aquella se consagró no en atención a la calidad de docentes, sino por la más amplia y general condición de servidores públicos, en la referida ley estatutaria de la abogacía.

Es decir que la diferenciación establecida en la ley y que, en el proyecto en estudio se quiere hacer aparecer como una discriminación, tiene un claro origen constitucional como es la facultad del Estado de reglamentar las profesiones y vigilar su ejercicio o establecer controles sobre las mismas.

Otro ejemplo de que la mala sentencia fue mal traída a la exposición de motivos, lo encontramos en la página 15: El fallo comentado define y delimita las nociones de *racionalidad y razonabilidad*, para decir "por último, lo razonable es de la esfera de la lógica de lo humano-material, mientras que lo racional es de la esfera de la lógica formal.

"En otras palabras, la razonabilidad hace relación a que un juicio, raciocinio o idea esté conforme con la prudencia, con la justicia o la equidad que rigen para el caso concreto. Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su *conveniencia o necesidad*. La racionalidad, en cambio, expresa el ejercicio de la razón como regla y medida de los actos humanos. Es, simplemente, producto de la esencia racional del ser humano" (cursiva fuera de texto).

Se refería la sentencia a la cuarta -de las cinco condiciones para que, en desarrollo del derecho a la igualdad y el correlativo deber del Estado de promoverla, se justifique el establecimiento de un trato diferente para un grupo de personas.

Pues bien: en páginas anteriores vimos los graves inconvenientes de orden ético y social que acarrearía permitir que docentes, concejales y administradores de las JAL que son abogados, ejercieran combinadamente los cargos y mandatos y la profesión de abogado.

Se ve, entonces, honorables Senadores, que el pretendido apoyo jurisprudencial para el Proyecto de ley 178 es ninguno, puesto que no resulta aplicable la referida sentencia. Por el contrario, dándole a la providencia de la honorable Corte Constitucional una hermenéutica correcta, como se ha intentado

en este escrito con las dos citas traídas, se concluye que ni los fines del proyecto ni sus motivaciones de acomodar o encuadran en los supuestos de hecho que, de manera genérica, contempla la sentencia. Pues dicho proyecto, en vez de abolir una desigualdad inexistente, erige unos privilegios.

Por último, honorables Senadores, cuando en el artículo 2º del proyecto se propone que docentes, concejales y administradores de las JAL que sean profesionales del derecho deberán actuar como abogados de pobres o de oficio, con el fin de *descongestionar los despachos judiciales*, atenta contra la técnica legislativa y es violatorio del artículo 158 de la Constitución, al ocuparse de una materia diferente, como lo es la administración de justicia.

Ha dicho la honorable Corte Constitucional:

"La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley" (junio 1º de 1995, exp. D-708, ponente doctor Antonio Barrera Carbonell).

El proyecto incluye el tratamiento de tres temas: educación, administración de justicia y régimen político y municipal, pero no existe entre ellas una conexidad causal, salvo que se tome como tal, el hecho de que los abogados que son docentes, concejales y administradores de las JAL hacen causa común para romper el cerco de las inhabilidades que la ley, con fundamentos constitucionales, les tiende para el ejercicio de la abogacía. Pero no es razonable objetivamente establecer entre los tres asuntos involucrados en el proyecto, una conexidad teleológica sino que más bien la niega, puesto que, como vimos en páginas anteriores, de qué manera los altos fines de la educación y el derecho resultan divorciados, menudados unos y otros.

En síntesis:

Se abrieron los espacios del proyecto con el propósito de comprender su magnitud y la gran responsabilidad que les cabe a quie-

nes tienen la misión específica de desarrollar los temas del contexto: educativos, en el caso de los docentes y sociopolíticos, en el de los concejales distritales, municipales y miembros de la JAL.

Se dieron suficientes argumentos respecto al llamado "tiempo libre" y mostramos cómo este soporte del proyecto es más de una distracción idiomática que una verdad entresacada de la realidad.

Resaltamos que el ejercicio combinado de las profesiones es contrario a los altos fines de cada una de ellas y profundamente contradictorio e inconveniente a la naturaleza de materias de que tratan.

Desvirtuamos las afirmaciones de que los profesionales y líderes del orden local, se encuentren discriminados o marginados por la ley o el Estatuto Superior.

Hicimos ejercicios, a la manera de ejemplos, para desmistificar imágenes, frases y afirmaciones del proyecto a lo largo de todo el escrito.

Cuestionamos el valor de la sentencia de la honorable Corte Constitucional como fundamento jurídico del proyecto en el sentido referido en esta ponencia.

Soslayamos el derecho al trabajo por cuanto su referencia en el proyecto no es objeto de discusión como derecho autónomo.

Con todo lo anterior, creemos haber cumplido de manera apropiada el estudio, análisis y evaluación del Proyecto de ley número 178 Cámara.

Me corresponde en este momento de la ponencia sentar las conclusiones para el pronunciamiento de fondo que debe hacer esta comisión.

CONCLUSIONES

El proyecto es inconveniente

1. Porque desvertebra la organización del servicio público esencial de la educación.
2. Porque fractura la responsabilidad de respuestas a las urgentes necesidades humanas y escenarios públicos en donde actúan los distintos agentes del proyecto.
3. Porque lastima y deteriora la función social de las profesiones y los liderazgos involucrados en el proyecto.

El proyecto es contrario a derecho:

1. Porque perturba la Administración de Justicia y el régimen municipal.
2. Porque fractura el orden jurídico.
3. Porque estimula la irresponsabilidad profesional y causa desequilibrio en contra de los estamentos que integran cada uno de los sectores.

El proyecto es inconstitucional:

1. Porque crea privilegios.
2. Porque erige al trabajo suplementario como derecho autónomo fundamental no previsto como tal en la Constitución Nacional.
3. Porque fractura la unidad de la materia del artículo 158 del Estatuto Superior.
4. Porque crea desigualdades respecto a los abogados independientes en si y con los demás profesionales de educación superior al servicio del Estado.

Por todo lo expuesto, me permito rendir ante la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, ponencia desfavorable al Proyecto número 178 Cámara "por el cual se excluye del régimen de incompatibilidades para ejercer en su tiempo libre la profesión de abogados, a los docentes del sector oficial por pertenecer a un régimen especial y a los concejales distritales, municipales y a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, por no tener la calidad de funcionarios públicos" y pedir, en consecuencia que el proyecto se archive.

Ricardo Lozada Márquez,
Senador.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 086 DE 1995 CAMARA, 13 DE 1996 SENADO

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 444 años de fundación del Municipio de Villeta, Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JORGE EDUARDO GECHEN TURBAY

Presidente de la honorable Comisión IV del Senado de la República

Honorables Senadores:

Para dar cumplimiento al encargo que me formulara la presidencia de la Comisión, presento a su consideración informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 086 de 1995 Cámara, 13 de 1996 Senado, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 444 años de fundación del Municipio de Villeta, Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones".

I. Consideraciones generales

Antes de referirme al articulado del proyecto de ley citado anteriormente, debo

plantear a esta comisión, algunos problemas que vienen presentándose relacionados con el trámite de los proyectos de ley que decretan gasto público, conmemoraciones, celebraciones, exaltación de la vida y obra de eminentes colombianos, de honores, etc., de contenido y texto que en la mayoría de los casos su redacción, estilo y contenido, son muy similares al proyecto de ley cuya ponencia se me ha encomendado y cuyo fundamento esencial es decretar obras de beneficio común, tales como la construcción y ampliación de un colegio, calidad total en su hospital, y la construcción de una planta integral de basuras, para su inclusión en el presupuesto de la actual vigencia fiscal en cuantía de \$340 millones de pesos.

En las oportunidades en que me ha correspondido rendir ponencia a estos proyectos, he logrado la acogida de mis colegas tanto en comisión como en plenaria, pero no he contado con la misma fortuna, en opinión de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y C.P. quienes han objetado algunos proyectos que hicieron curso en el Congreso, por supuestas razones de inconstitucionalidad; tal es el caso, del Proyecto de ley 194 de 1995 Cámara-013 de 1995 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Soatá, Boyacá. Las objeciones invocadas se refieren a las normas constitucionales que sustentan el proyecto en discusión, como son los artículos 334, 341 y 359. El primero se refiere a la dirección general de la economía, con el fin de asegurar que todas las personas en particular las de menores ingresos tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo 341 se refiere al Plan Nacional de Desarrollo, que en su inciso tercero, establece la prelación de esta ley sobre las demás leyes, y el carácter idóneo que se le otorga para su ejecución sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, pero con la facultad para que en las leyes anuales de presupuesto se puedan aumentar las partidas y los recursos aprobados en la ley del plan. Se supone en consecuencia, que estas leyes cumplen el requisito constitucional de preexistencia de la ley para su inclusión en el presupuesto, pero en la práctica esta norma no se cumple.

En la Ley 188 de 1995 constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo en el artículo 20, se describe los programas y subprogramas que el Gobierno Nacional espera

ejecutar durante las vigencias de 1995 a 1998. Forman parte de este artículo los programas de cultura, recreación, deporte, investigación y difusión del patrimonio cultural en sus distintos niveles educativos; la salud en cuanto a la creación de servicios, infraestructura y dotación de instituciones de primero, segundo y tercer nivel de atención, investigación básica y aplicada; vías, desarrollo turístico, etc.

La capacidad del Congreso de la República de tramitar y aprobar proyectos de ley que generen gasto público está plenamente ratificada por la honorable Corte Constitucional, en fallo de febrero 22 de 1993, en el cual se reafirma la constitucionalidad de estas iniciativas parlamentarias que ordenan gasto público de interés social autorizado por las leyes preexistentes.

No obstante la cobertura y aplicabilidad de dichas normas que sustentan el gasto a realizar, y el fallo de la honorable Corte Constitucional, el Gobierno Nacional ha procedido a objetar los proyectos, argumentando que el articulado no guarda relación con las obras que se decretan, o bien, invocan para el efecto el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, orgánica de presupuesto que consagra: *Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno si corresponden a órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993* (participación a los municipios en los ingresos corrientes de la Nación).

De la transcripción de la norma se deduce que la aplicación de las leyes a que hacemos referencia, queda su cumplimiento a discreción del Gobierno Nacional, y su inclusión o no, en el Presupuesto General de la Nación, va a depender de la disponibilidad de fondos, el carácter prioritario, o la concordancia de las obras con el Plan Nacional de Inversiones.

La aplicación de esta disposición a las leyes de honores, y conmemoraciones a que hace referencia el presente informe, constituye en caso de que estos proyectos culminen su trámite en el Congreso, en un engaño y en falsas promesas a las entidades territoriales, porque o no se sancionan o no se ejecutan o no son en criterio del Gobierno obras prioritarias, o de concordancia con el plan, o

simplemente porque carece de recursos para su financiamiento.

Considero señor Presidente y colegas de comisión, que se requiere de su pronunciamiento y concepto sobre la viabilidad jurídica y presupuestal de estos proyectos, para que la labor del Congreso no sea infructuosa en la aplicación de estas iniciativas.

II. Consideraciones sobre el proyecto

Al cumplir el Municipio de Villeta, Departamento de Cundinamarca sus 445 años de su fundación, la cual tuvo lugar el 29 de septiembre de 1551 por don Alonso de Olaya y don Hernando de Alcocer, ubicado en un lugar pintoresco de la villeta de San Miguel se ha constituido en un lugar de reposo antes de subir a la sabana o al bajar de ella.

Es un municipio esencialmente agrícola, más de las tres cuartas partes de su población viven y trabajan de la agricultura, principalmente de la caña de azúcar, el café, el maíz y los pastos.

A partir de 1978 se creó el Festival Turístico y el Reinado Nacional de la Panela, dando importancia al gremio panelero mediante exposición de productos derivados de la caña de azúcar.

El municipio cuenta con el Hospital Salazar que atiende usuarios de este municipio y de las inspecciones de Quebradanegra, la Magdalena, Tobia, Bagazal y de municipios vecinos como Sasaima, Utica, Vergara, Nimaima, La Vega, Nocaima entre otros y Bogotá, debido al turismo, que por su diagnóstico deben remitirse a hospitales de mayor complejidad, lo cual conlleva una atención tardía por falta de especialistas, recurso humano y material.

En materia educativa el municipio se encuentra sin los maestros necesarios y sin la infraestructura física y pedagógica, para atender la gran cantidad de alumnado de la región que por no encontrar cupo no pueden terminar su bachillerato.

Se ha previsto la construcción y funcionamiento de una planta integral de basuras, como obra inaplazable para la conservación del medio ambiente y para garantizar las condiciones adecuadas de sanidad ambiental para sus moradores y frecuentes turistas.

III. Texto del proyecto

PROYECTO DE LEY NUMERO 086 DE 1995 CAMARA

por el cual la Nación se asocia a la celebración de los 445 años de fundación del Municipio de Villeta, Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a los 444 años de fundación del Municipio de Villeta, constituida en entidad territorial en el año de 1551 en el gobierno de don Alonso de Olaya y de don Hernando de Alcocer y rinde homenaje a todos aquellos que le han dado lustre y brillo en sus 445 años.

Artículo 2º. De conformidad con los artículos 334 y 341 de la Constitución Nacional, autorizase al Gobierno Nacional para asignar en el presupuesto de inversiones de 1996 la suma de trescientos cuarenta millones de pesos (\$340.000.000.00), para ejecutar las siguientes obras de interés social en el Municipio de Villeta, Departamento de Cundinamarca, así:

Programa	Aporte
1. Proyecto de calidad total (Hospital Salazar)	\$180.000.000
2. Reconstrucción y ampliación Colegio Anexo Bagazal	80.000.000
3. Planta integral de basuras	80.000.000

Artículo 3º. Autorizase al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias y celebrar los contratos requeridos para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4º. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

IV. Modificaciones al proyecto

Con el fin de hacer viable jurídica y financieramente el Proyecto de ley 086 Cámara de 1995, me permito proponer las siguientes modificaciones al articulado:

1. En el título y en el artículo 1º se debe expresar que son 445 años y no 444.

2. En el artículo segundo, sustituir la referencia del artículo 334 por el artículo 150 numeral 11 de la Constitución Política, que faculta al Congreso para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

3. En el mismo artículo segundo, cambiar el párrafo: "para asignar en el presupuesto de inversión de 1996 la suma de trescientos cuarenta millones (\$340.000.000.00)".

Se propone la siguiente redacción: "para incluir en el Plan Nacional de Inversiones Públicas previo registro en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión, para la realización de las siguientes obras, hasta su culminación:

1. Proyecto de calidad total; 2. Reconstrucción y ampliación colegio anexo Bagazal; 3. Planta integral de basuras.

Los artículos tercero y cuarto no sufren ninguna modificación”.

V. Proposición

Con las modificaciones propuestas, apruébase en primer debate el Proyecto de ley 086 Cámara de 1995; “por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 445 años de fundación del Municipio de Villeta, Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.

Del señor Presidente de la Comisión IV Constitucional Permanente, del honorable Senado, atentamente:

Enrique Gómez Hurtado,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 25 DE 1996 SENADO

por medio de la cual se regula el régimen de propiedad horizontal.

Este proyecto de iniciativa del señor Ministro de Desarrollo Económico, doctor Rodrigo Marín Bernal, tiene como finalidad especial evitar la dualidad de leyes en materia de propiedad horizontal y complementar el régimen existente, aplicando un criterio futurista que aspira a darle la celebridad que necesita en momentos en que la construcción ha adquirido un auge inusitado.

Consideramos, que en buena hora se ha presentado este proyecto, pues el desarrollo que ha tenido la propiedad horizontal presenta como consecuencias que muchos de sus problemas y trámites no puedan solucionarse a la luz de las actuales disposiciones legales, y en muchos casos tardan en resolverse debido, a la carencia de normas ágiles y concretas, lo cual hace necesario expedir una normatividad acorde con las actuales circunstancias.

Evolución de la propiedad horizontal en Colombia

Los rígidos principios de la unidad de dominio que informaban nuestro derecho civil hicieron que esta modalidad de propiedad tardara en estructurarse legalmente y sólo a fines del siglo pasado en la Ley 95 de 1890 artículos 23 y 24, se esbozó tímidamente la propiedad de casas por pisos, pero hasta ahí llegó, pues finalmente fue suprimida.

Con el transcurso del tiempo, el desarrollo urbanístico y el auge industrial trajeron consigo los desplazamientos del campesino a los centros industriales, ocasionando

la insuficiencia de vivienda, hecho que volvió a despertar el interés por este tipo de propiedad que permitía albergar gran número de personas y el aprovechamiento máximo de las áreas. Es así como en 1946, se redacta por parte de algunos juristas un proyecto de ley sobre “propiedad de pisos y departamentos en un mismo edificio”, el cual es presentado al Congreso sin lograr interesarlo y apenas años después, en 1947, empezó a discutirse habiendo alcanzado segundo debate, pero no logró convertirse en ley pues el Congreso debió ser clausurado como consecuencia de los problemas de orden público.

En el año de 1948, con posterioridad a los lamentables hechos del 9 de abril, el Presidente de entonces, doctor Marianó Ospina Pérez, haciendo uso de los poderes extraordinarios que le otorgaba el artículo 121 de la Constitución, con el fin de reconstruir en forma rápida la ciudad de Bogotá que había sido casi destruida, acudió al Proyecto de 1946 y tomándolo como base expidió el Decreto Extraordinario 1286, que luego se convirtió en la Ley 182 de 1948 la cual permitió abrir el camino para el desenvolvimiento de la propiedad horizontal e institucionalizar el sistema.

La reglamentación de esta ley sólo vino a darse en 1959, y en 1985, o sea, treinta y siete años después se expide la Ley 16 modificando levemente la Ley 182.

La expedición de la Ley 16 de 1985, que tenía carácter optativo recibió muchas críticas por parte de eminentes tratadistas. Jaime J. Gil Sánchez, citado por el doctor Ciro Pabón Núñez, la consideró “un esperpento jurídico”, producto del apresuramiento del legislador y el profesor Arturo Valencia Zea, al comentar la Ley 16 de 1985 consideraba que “en el fondo, ningún aporte nuevo representa... en relación con la Ley 182 de 1948, ya que ensaya a entorpecer lo que es claro para el pensamiento de los colombianos: ser propietario de un departamento, local u oficina y copropietario de los bienes comunes”.

Tanto la Ley 182 de 1948, como la Ley 16 de 1985, fueron reglamentadas después mediante el Decreto 1365 de 1986, subsistiendo a pesar de todo los vacíos.

En el año de 1991, fue presentado al Congreso por parte del Ministerio de Desarrollo Económico un proyecto de ley que pretendía unificar en un solo cuerpo las Leyes 182 de 1948 y 16 de 1985 sin que mereciera estudio en ese entonces, pero hoy

se ha tenido en cuenta por quienes elaboraron el proyecto que nos ocupa.

Esta breve reseña nos muestra cómo han transcurrido cuarenta y ocho años desde que se institucionalizara la propiedad horizontal, y siendo ésta una figura que ha contribuido enormemente al desarrollo económico y social de nuestro país, no ha tenido la atención necesaria.

Encontramos que este proyecto, de trascendental importancia para ordenamiento urbanístico de las ciudades, ha sido concertado con entidades y profesionales expertos en la materia, lo cual garantiza que ha tenido un estudio serio, basado en los problemas que con el tiempo se han detectado y que hacen necesaria la reforma legal a este sistema.

Creemos, además que tal como fue concebido, con todas las innovaciones que nos presenta va a permitir el desarrollo esperado en el entorno social, pues es muy claro en todos sus aspectos y además de brindar una regulación suficiente permite también que la voluntad opere en aquellos temas donde se le ha dado un margen de regulación privada.

Con base en las anteriores consideraciones, me permito proponer a la honorable Comisión Primera, dése primer debate al proyecto de la referencia en los términos que fue presentado por el señor Ministro de Desarrollo Económico.

De los honorables Senadores,

Jairo Escobar Fernández,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 43 DE 1996 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia con el Municipio de Puerto Tejada y le rinde homenaje con motivo de los cien años de su fundación, se otorgan unas autorizaciones al Gobierno Nacional para la realización de unas obras y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores:

En cumplimiento del honroso encargo que se me hiciera, presento a continuación ponencia para primer debate del proyecto de ley previamente enunciado.

Análisis de procedencia legal

De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República la elaboración de las leyes. A su vez, el artículo 154 de la

Norma Superior autoriza que las leyes tengan origen en cualquiera de las Cámaras, a iniciativa de uno de sus miembros o de los sujetos jurídicos consignados en ese artículo.

En fallo del 22 de febrero de 1993 emitido por el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, dicha Corte reconoció la competencia del Congreso para tramitar y aprobar proyectos de ley que prevean la generación de gasto público. El alto juez calificó así la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias que afecten el gasto relativo a obras de interés social, señalando la necesaria correspondencia que estas disposiciones han de tener con la disponibilidad de recursos y las prioridades gubernamentales.

Por lo expuesto, resulta forzoso concluir la viabilidad jurídica de la iniciativa parlamentaria cuya ponencia me corresponde realizar y la competencia constitucional que tiene el Congreso para su trámite, estudio y eventual aprobación.

Reseña histórica del Municipio de Puerto Tejada

La fundación del Municipio de Puerto Tejada se remonta al 17 de septiembre de 1897 y fue dispuesta por el Decreto 299 del 14 de julio del mismo calendario, expedido por el entonces Gobernador del Cauca, José Antonio Pinto.

Entre los fenómenos económico-sociales notables en la vida de la población, se encuentran el auge de sus extensos sembrados de cacao en las primeras décadas del siglo, lo que motivó su título de "Capital Cacaotero de Colombia". La bonanza cacaotera permitió la creación de trapiches y grandes ingenios, hecho que produjo la conversión de este municipio en región azucarera, al inicio de la crisis en el cultivo del cacao.

Contexto actual

La asimilación de los pequeños propietarios de tierras en la mano de obra de las grandes empresas de la zona, produjo la migración de aquéllos al sector urbano de la población, lo que ha originado un creciente déficit en la prestación de los servicios públicos básicos, a pesar del esfuerzo permanente de sus habitantes y líderes.

El desarrollo sostenido y la atención de las necesidades más sentidas del núcleo demográfico que pobla el municipio casi centenario, hace imprescindible la intervención del Estado a fin de ejecutar algunas obras de interés prioritario.

Pliego de modificaciones

Una vez recibida la solicitud del honorable Senador Jorge García Franco, previa discusión con el autor de la iniciativa, honorable Senador J. Aurelio Iragorri Hormaza, encuentro apropiado introducir modificación al numeral 6º del artículo 2º del proyecto, en el sentido de dividir la partida asignada a la *Construcción de la sede para la Tercera Edad* por valor de \$1.000.000.000 en una igualmente denominada *Construcción de la sede para la Tercera Edad* por valor de \$500.000.000 a la cual va a corresponder el numeral 6 y otra asignada al *Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Puerto Tejada* por valor de \$500.000.000 a la cual corresponderá el numeral 7, variando consecuentemente el orden del numeral 7 al numeral 8 sin ninguna otra modificación, mediante la siguiente redacción final:

6. Construcción de la Sede para la Tercera Edad	\$ 500.000.000
7. Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Puerto Tejada	\$ 500.000.000
8. Construcción Polideportivo	\$2.000.000.000

De conformidad con las consideraciones anteriormente realizadas, me permito poner a disposición de los honorables Senadores, la siguiente proposición:

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 43 de 1996 Senado, "por medio del cual la Nación, se asocia con el Municipio de Puerto Tejada y le rinde homenaje con motivo de los cien años de su fundación, se otorgan unas autorizaciones al Gobierno Nacional para la realización de unas obras y se dictan otras disposiciones" y a su respectivo pliego de modificaciones.

De los honorables Senadores,

Luis Eladio Pérez Bonilla,

Senador de la República, ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 43 de 1996 Senado, por medio del cual la Nación se asocia con el Municipio de Puerto Tejada y le rinde homenaje con motivo de los cien años de su fundación, se otorgan unas autorizaciones al Gobierno Nacional para la realización de unas obras y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del Municipio de Puerto Tejada, Departamento del Cauca, acaecida el día 17 de sep-

tiembre de 1897 y le rinde homenaje por la ocasión. (No sufre modificación).

Artículo 2º. A partir de la vigencia de la presente ley y conforme a lo dispuesto en los artículos 334, 339, 341, 365 y 366 de la Carta Política en concordancia con el artículo 150 numerales 3 y 9 de la Constitución Nacional, autorízase al Gobierno Nacional para que asigne dentro de las vigencias de 1997 y 1998, la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000), para ejecutar las siguientes obras de interés social en el Municipio de Puerto Tejada, Departamento del Cauca, así:

1. Terminación del Plan Maestro de alcantarillado de la ciudad	\$2.000.000.000
2. Desarrollo del Proyecto de Pavimentación de la ciudad	\$2.000.000.000
3. Construcción y dotación del Instituto Tecnológico del Norte del Cauca "Kwane Nkrumah"	\$ 500.000.000
4. Construcción del nuevo matadero municipal	\$1.000.000.000
5. Terminación y dotación del Hospital El Cincuentenario	\$1.500.000.000
6. Construcción de la sede para la Tercera Edad	\$ 500.000.000
7. Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Puerto Tejada	\$ 500.000.000
8. Construcción del Polideportivo	\$2.000.000.000

Nota: Fueron modificados el numeral 6 del artículo 2º del proyecto y consecuentemente se produjo variación en el orden del numeral 7 del mismo, el cual pasó al numeral 8.

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales y los créditos, celebrar los contratos y convenios que sean necesarios para cumplir la presente ley. (No sufre modificación).

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación. (No sufre modificación y es el último artículo del proyecto).

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 1995 CAMARA, 70 DE 1996 SENADO

por la cual se modifica la Ley 152 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente de la Comisión III
Honorable Senadores

Me ha sido encomendada la tarea de estudiar el proyecto de ley "por la cual se

modifica la Ley 152 de 1994 y se dictan otras disposiciones", aprobado por la Cámara de Representantes con arreglo al Estatuto del Congreso, y rendir informe de ponencia para primer debate ante esta célula legislativa.

Fundamentos constitucionales

El proyecto en estudio tiene basamento en la Carta Política en los artículos 298, inciso 1º; 300, numerales 2, 3 y 11; y 305, numeral 4, en lo concerniente al régimen departamental. Y 313, numeral 2; 315, numerales 5 y 9; y 318, numerales 1 y 3, en lo relativo al régimen municipal.

En efecto, nuestro Código Supremo dispone la autonomía departamental y municipal para promover la planificación del desarrollo socioeconómico. Así mismo manda que las Asambleas y Concejos, mediante ordenanzas y acuerdos, expidan normas referidas a la planeación y progreso económico y social, la adopción de planes en tales materias y su coordinación e integración. A los gobernadores y alcaldes les faculta para que presenten proyectos de ordenanzas y acuerdos sobre planes y programas de desarrollo económico y social.

Fundamentos legales

El proyecto pretende modificar el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, ya que esta norma presenta un vacío en lo atinente a las fechas exactas en que Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, de todas las categorías, deben disponer de los proyectos del plan de desarrollo para su conocimiento y aprobación. La iniciativa propone que la presentación de los proyectos del plan de desarrollo deberá hacerse ante las Asambleas y Concejos, de primera y segunda categoría, dentro de los 5 primeros días del mes de junio del primer año de sesiones para ser analizados y aprobados a más tardar el 31 de julio del mismo año. Y en los municipios de categorías tercera a sexta, dicha presentación deberá surtirse dentro de los primeros cinco días del mes de mayo del primer año de sesiones y ser refrendados como fecha límite el 31 de mayo del mismo año. En los eventos en que la ordenanza o acuerdo no sea expedida dentro de los términos anteriores, el gobernador o el alcalde pondrá en vigencia mediante decreto el plan de desarrollo presentado por él. De ahí la importancia de la iniciativa legislativa.

Pliego de modificaciones

Propongo a la consideración de mis colegas el siguiente pliego modificatorio de

carácter formal y que tiene que ver con la redacción del mismo. No introduzco cambios de contenido.

Texto aprobado:

"Artículo 1º. El artículo 40 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

Aprobación. Los proyectos del plan de desarrollo serán sometidos a la consideración de la respectiva Asamblea Departamental o Concejo del Municipio de categoría especial, primera o segunda que corresponda, durante los primeros cinco días del mes de junio del primer año de sesiones. Estos proyectos serán aprobados a más tardar el 31 de julio del mismo año en el que deben ser presentados.

En los municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, serán presentados al Concejo Municipal dentro de los primeros cinco días del mes de mayo del primer año de sesiones y serán aprobados a más tardar el 31 de mayo de igual año.

Si la Asamblea o Concejo no expidiera la ordenanza o acuerdo el plan de desarrollo dentro del término establecido por este artículo, el gobernador o alcalde respectivo pondrá en vigencia mediante decreto el proyecto presentado por él.

Parágrafo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias".

Texto propuesto:

Artículo 1º. El artículo 40 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

Aprobación. Los proyectos del plan de desarrollo serán sometidos a la consideración de la respectiva Asamblea Departamental o Concejo Municipal de primera y segunda categoría, durante los primeros cinco días del mes de junio del primer año de sesiones y aprobados a más tardar el 31 de mayo del mismo año.

Si la Asamblea o Concejo no expidiera la ordenanza o acuerdo del plan de desarrollo dentro del término establecido por este artículo, el gobernador o alcalde respectivo pondrá en vigencia mediante decreto el proyecto presentado por él.

Nota. Tanto el parágrafo del artículo primero como el artículo segundo se conserva en su integridad.

Con las observaciones anteriores me permito proponer a la honorable Comisión III del Senado: dése primer debate al Proyecto de ley número 70 de 1996, cuyo texto completo reza:

PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 1995 CAMARA, 70 DE 1996 SENADO

por la cual se modifica la Ley 152 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 40 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

Aprobación. Los proyectos del plan de desarrollo serán sometidos a la consideración de la respectiva Asamblea Departamental o Concejo Municipal de primera y segunda categoría, durante los primeros cinco días del mes de junio del primer año de sesiones y aprobados a más tardar el 31 de julio del mismo año.

En los municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, serán presentados al Concejo Municipal dentro de los primeros cinco días del mes de mayo del primer año de sesiones y serán aprobados a más tardar el 31 de mayo del mismo año.

Si la Asamblea o Concejo no expidiera la ordenanza o acuerdo del plan de desarrollo dentro del término establecido por este artículo, el gobernador o alcalde respectivo pondrá en vigencia mediante decreto el proyecto presentado por él.

Parágrafo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Aurelio Iragorri Hormaza,

Senador Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., tres (3) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

En la fecha fue recibida en esta secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 70 de 1996 Senado, "por la cual se modifica la Ley 152 de 1994

y se dictan otras disposiciones”, con pliego de modificaciones, consta de cinco (5) folios.

Rubén Darío Henao Orozco,
Secretario General.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO
62 DE 1996 SENADO**

por medio de la cual se crean las sociedades agrarias de transformación, SAT, y se establecen algunos criterios para su reglamentación.

Señor Presidente:

Honorables Senadores Comisión Quinta del Senado de la República:

Me permito rendir ponencia afirmativa al Proyecto de ley número 62 de 1996, presentado por el Instituto de Ciencias Políticas de Bogotá, a través del Senador Luis Guillermo Giraldo, considerándolo como un aporte muy significativo en el actual momento de crisis del agro colombiano.

Las sociedades agrarias de transformación (SAT), con eficacia y precisos objetivos se constituyeron en España en 1981 y su éxito ha sido tal en sus primeros quince años, ya pasan de diez mil, número que supera en más del doble al de las Cooperativas Agrarias que fueron creadas en España hace más de un siglo.

Las SAT, como sociedades de gestión, cumplen las labores propias de la transformación, generalmente simple, de los productores del agro, y las de su empaque y comercialización. La finalidad de las SAT no es la obtención y reparo de utilidades, sino la de realizar, con gran eficacia, operaciones y servicios específicos a favor de sus socios, personas naturales o jurídicas, que deben estar dedicadas a labores del campo.

En las SAT ningún socio puede tener más del 30% de las cuotas del capital social, y cuando personas jurídicas entran como socios no pueden poseer más del 49% del mismo, ni ser superiores en número al de los socios personas naturales; sus juntas directivas pueden tener hasta 22 miembros entre principales y suplentes.

Una de las más interesantes características de este nuevo tipo de compañía es la de que sus socios no tienen que aportar sus fondos, empresas agrícolas, o patrimonios personales o familiares a las SAT, como sucede en todas las fórmulas jurídicas de nuestras sociedades comerciales.

Esta circunstancia anima al empresario agrícola a la creación o ingreso a una SAT, no sólo porque la sociedad comprará sus productos, los transformará, los empacará y comercializará, liberándolo así de tareas difíciles y fuera de sus alcances económicos, técnicos y culturales, sino porque limitará los riesgos a su solo aporte.

Las SAT deben hacer cortes frecuentes de sus cuentas, tan frecuentes como sea necesario según su actividad con el fin de mantener los precios de compra de los productos muy ligados a los precios del mercado, descontando de éstos, desde luego, los gastos y costos de la operación social. Como resultado de estos frecuentes cortes de cuenta -que pueden ser semanales, mensuales, trimestrales, etc., según la clase de producto-, aparecerá o un déficit o un superávit, que se enjugarán con aumentos o reducciones proporcionales de los precios que la SAT pagará en el período siguiente.

Es la manera como la sociedad mantiene los precios que paga al socio-productor estrecha y oportunamente vinculados a los del mercado.

La experiencia española sobre la materia ha sido altamente positivo.

El suscrito ponente sólo ha encontrado pertinente hacer las siguientes modificaciones:

Artículo 1º. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto “dar vida legal” en Colombia, no crear como dice el texto original.

Al artículo 2º. *Objeto social.* Proponga el siguiente artículo substitutivo que es tomado de la misma Exposición de Motivos presentados por el autor: “Las SAT tienen como objeto el maximizar las ganancias de los productores primarios, estableciendo los precios según el comportamiento del mercado”.

Al artículo 6º. La constitución de las SAT se llevará a cabo por documento privado o por escritura pública como lo propone el autor, a fin de hacer más dinámico el establecimiento de las SAT.

Al artículo 22. En su ordinal 4º. “Un socio en el capital no podría exceder de un 33% del mismo lugar del 30%” propuesta por el autor. En España es el 33% y es lo lógico porque en el caso del mínimo de tres (3) socios sería un 99%.

En el artículo 34 agregar el ordinal 5º (nuevo) “Los beneficios de orden tributario, asesoría y asistencia técnica que el Es-

tado otorga a las cooperativas, se harán extensivas a las SAT en las mismas condiciones.

Este se desarrolla ejerciendo actividades de adquisición, recolección, transformación, acopio (*), transporte y comercialización de productos e insumos (*) agropecuarios, piscícolas y forestales. Con tal fin podrán realizar mejoras en el sector rural, promoción y desarrollo agrario y la prestación de servicios comunes que sirvan a su finalidad.

Con las anteriores modificaciones me permito proponer a la honorable Comisión, désele primer debate al Proyecto de ley número 62 de 1996, por medio del cual se crean las sociedades agrarias de transformación SAT y se establecen algunos criterios para su reglamentación.

Atentamente,

Gustavo Rodríguez Vargas,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 428 - Miércoles 9 de octubre de 1996

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 178 de 1995 Cámara, 02 de 1996 Senado, por la cual se excluye del Régimen de Incompatibilidades para ejercer en su tiempo libre la profesión de abogado, a los docentes del sector oficial, por pertenecer a un régimen especial y a los concejales distritales, municipales y a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por no tener la calidad de funcionarios públicos	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 086 de 1995 Cámara, 13 de 1996 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 444 años de fundación del Municipio de Villeta, Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones ...	11
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 25 1996 Senado, por medio de la cual se regula el régimen de propiedad horizontal	13
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 43 de 1996 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia con el Municipio de Puerto Tejada y le rinde homenaje con motivo de los cien años de su fundación, se otorgan unas autorizaciones al Gobierno Nacional para la realización de unas obras y se dictan otras disposiciones ...	13
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 040 de 1995 Cámara, 70 de 1996 Senado, por la cual se modifica la Ley 152 de 1994 y se dictan otras disposiciones	14
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 62 de 1996 Senado, por medio de la cual se crean las sociedades agrarias de transformación, SAT, y se establecen algunos criterios para su reglamentación	16