



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 128

Bogotá, D. C., lunes 28 de marzo de 2005

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 315 DE 2005 CAMARA

*por medio del cual se adiciona el artículo 310
de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2005

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: **Radicación acto legislativo**

Respetado doctor:

Con ocasión al inicio de la agenda legislativa que a la fecha se desarrolla, permítanos por este conducto amablemente presentar a usted, el acto legislativo denominado, *por medio del cual se adiciona el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia*, mismo que se enuncia en 27 folios, dos (2) cuadernos copia original, y medio magnético.

Iniciativa legislativa y autoría de proyecto que hoy se propone a consideración de la honorable Corporación, por ello gentilmente solicitamos de su especial disposición y acompañamiento a efecto se verifique su radicado y conducente trámite.

Con especial reconocimiento y consideración,

Cordialmente,

Ermisul Sinisterra Santana, Octavio Benjumea Acosta, honorables Representantes a la Cámara por el departamento del Amazonas.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 315 DE 2005
CAMARA

*por medio del cual se adiciona el artículo 310
de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 310 de la Constitución Política con el siguiente parágrafo:

“El departamento del Amazonas tendrá una legislación especial en materia ambiental, turística, cultural, administrativa, aduanera, de comercio y de fomento económico.

La preservación de sus recursos naturales, la protección del medio ambiente, la defensa y fortalecimiento de sus fronteras, y el resguardo de la identidad cultural indígena; serán los pilares sobre los cuales el Congreso de la República y el Gobierno Nacional cimentarán el desarrollo del departamento.

Parágrafo transitorio. Para el caso específico del departamento del Amazonas, el Congreso de la República dispondrá de una (1) legislatura para la promulgación de las leyes que reglamenten las materias especiales de que trata la adición del artículo 310 de la Constitución Política. De no hacerlo el Gobierno Nacional, dentro del año (1) siguiente y por una sola vez expedirá mediante decretos con fuerza de ley la correspondiente reglamentación; previa consulta popular donde solo participarán los inscritos en el censo electoral departamental.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir del momento de su promulgación.

Autores,

Honorables Representantes,

Octavio Benjumea Acosta, Ermisul Sinisterra Santana.

Honorables Senadores,

Francisco Rojas Birry, Luis Carlos Avellaneda, Leonardo Arboleda P., Wellington Ortiz, Armando Amaya Alvarez, Lorenzo Almendra V., Carlos Arturo Piedrahita, Clara Pinillos, Jorge Caballero Caballero, Fredy García Herrerros, Barlahán Henao H., Béner Zambrano E., Jorge Julián Silva, Bertha Inés Mejía, Jaime E. Canal Albán, José Luis Arcila C., Dixon F. Tapasco, Gustavo Lanziano, Ashton Giraldo Alvaro A., hay otros nombres ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El departamento del Amazonas, erigido como tal mediante artículo 309 de la Constitución Nacional, y reglamentado al igual que las antiguas intendencias y Comisarías por el gobierno del entonces Presidente César Gaviria Trujillo mediante Decreto 2274 del 4 de octubre de 1991, en uso de las facultades extraordinarias dadas por el Constituyente mediante artículo 39 transitorio de la misma; enfrentaba ese año un reto inmenso, acompañado de hábitos de esperanza y compromiso de su comunidad en la construcción de derroteros de progreso, igualdad, confraternidad y hermandad con su entorno regional, nacional y fronterizo.

Pero ese nuevo estatus mediante el cual la Asamblea Constituyente de 1991, pretendía extender un nuevo Estado Social de Derecho,

descentralizado, con autonomía en sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general¹, a una región abandonada, sumida en sus necesidades, dependiente en su esencia del Gobierno Central, dada más a la construcción de país en el devenir diario de sus habitantes, que al impulso constructor y generador de progreso de los gobiernos nacionales y al apoyo del sector privado; al cabo de 12 años y frente a su realidad actual, entiende que necesita más que eso. Más que un estatus de ente territorial intermedio. Sus particularidades no lo semejan en nada con el resto de sus iguales en el país.

El presente acto legislativo, pretende subsanar el equívoco histórico del Constituyente que mediante canon constitucional igualó al Amazonas con el resto de departamentos del país y que el Legislativo y Ejecutivo han continuado en el orden legal y fiscalista. Ese trato igualitario en toda esfera y en todo accionar del Estado Central, lejos de acercar a ese Estado pretendido por los detentadores del poder de reformar nuestra constitución al Amazonas colombiano, sume en indiferencia a sus habitantes y crea en ellos un sentimiento de desesperanza donde el tufillo a abandono y olvido mezclados con su necesidades más sentidas han convertido a su Estado en uno distante, ajeno y neófito en el conocimiento de un Amazonas que parece interesar a todo el mundo, menos a aquel que detenta parte de ella y que tiene en sus manos la potencial riqueza del presente y venideros siglos.

Es curioso, pero la particularidad y las características poblacionales, sociales, ambientales, económicas, territoriales y de ubicación geográfica; han convertido la legislación colombiana en inocua por momentos, indiferente a su diario vivir, algunas veces inaplicables y muchas veces culpable de su atraso, desorganización territorial y haciéndolo sentir obsoleto en su función social como ente territorial intermedio. El Amazonas siente que el administrativo y el Legislativo bailan a un ritmo que no es el suyo y que dado su tipo no puede aprender. Siente que mientras el Ejecutivo le habla de metas fiscales, de austeridad, de rentabilidad y de generación de recursos en pesos, olvida que su riqueza radica en lo ambiental, en lo ecológico, en lo étnico, en la condición particular de ser tripartita en sus fronteras; que mientras el Legislativo le exige miles de habitantes y de recursos propios a sus corregimientos departamentales, para gozar de un mínimo de autonomía, de democracia participativa que es lo que su Constitución le brinda, ellos, que ni siquiera unidos cumplen con lo exigido, llevan años haciendo país y construyendo Constitución, sin el derecho de gozar de sus preceptos territoriales mínimos.

De todo lo anterior se deduce que lo que requiere el departamento del Amazonas, es una legislación especial que aproveche sus potenciales y sea acorde con sus condiciones; que si bien es cierto, existe un principio de responsabilidad para con la Nación representada en el Gobierno Central con sus políticas en el campo económico, social, de manejo de la seguridad nacional y de lucha contra la corrupción, lineamientos básicos de la tendencia actual de los Gobiernos tanto nacionales como extranjeros y parece hacia el futuro no variar; igual que el apego a la Constitución y las leyes Nacionales. Estos principios de gobierno y reglamentarios se amalgaman dentro de la realidad propia de nuestra región y de allí se impulse un departamento próspero, responsable con sus habitantes y su entorno Nacional, y lo más importante preserve para bien de la humanidad el potencial ambiental que convierte la Amazonia en el “Pulmón del Mundo”.

Es por lo someramente expuesto y por lo a continuación escrito donde trataremos de recordar a ustedes y al pueblo colombiano lo que muchos ya conocen de la historia del Amazonas que no hace más que hinchar de orgullo patriótico a quienes escribimos, al recordar la hazaña de nuestros antepasados por preservar este terruño colombiano, así como entristece a los mismos mirar los miles de kilómetros que hemos perdido por diferentes motivos y que no son en el presente acto objeto de reproches, sino por el contrario, busca subsanar y resguardar lo que hoy nos queda. Igual trataremos de ilustrarles en algo la realidad actual del departamento del Amazonas en el campo económico, territorial, de fronteras y su preservación, de seguridad, étnico y de finanzas públicas. Todo esto, con un solo objetivo, convencerlos de la conveniencia del presente acto legislativo, de la conveniencia de elevar a canon constitucional un

tratamiento especial para el Amazonas, con el fin de que el Congreso desarrolle unas normas acordes con lo que necesita el departamento que detenta para nosotros y el mundo el patrimonio más valioso que podemos preservar para nuestra heredad.

1. El departamento del Amazonas y sus generalidades

Es el departamento más extenso del país con una superficie de 109.665 kilómetros cuadrados, y a la vez el menos poblado con un total de 78.403² habitantes, es decir, su densidad poblacional es de 0,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

Su capital Leticia (41.767 habitantes)³, es el centro poblacional y urbano más importante, allí tienen asiento las instituciones de carácter público nacionales y departamentales más importantes, igual que el comercio -que aunque incipiente- abastece al resto del departamento. Tiene otro municipio ubicado sobre la misma ribera del río Amazonas-Puerto Nariño (7.004 habitantes)⁴, el resto del departamento está fragmentado en nueve (9) divisiones territoriales, llamadas “corregimientos departamentales”, quienes a la fecha mantienen dicha figura a pesar de la inconstitucionalidad ya declarada por la Corte Constitucional.

Es sin lugar a dudas, la reserva forestal del mundo que acompañada de su riqueza hídrica convierten a Colombia en el poseedor de una porción del territorio que atesora para nuestro planeta la “fábrica de aire puro” sobre la cual el mundo desea invertir para su preservación.

2. El departamento del Amazonas y su historia

La información sobre el Amazonas en las primeras décadas del siglo XIX es muy escasa. Lo que se sabe y en algo data la historia, es que en épocas de colonia perteneció a la Provincia de Popayán, después a Boyacá, al Caquetá de donde se desprendió en 1929 para convertirse en Comisaría; en 1931 en Intendencia; y en 1934 se determinó darle una especial importancia, ya que fue objeto de una guerra con el Perú creándose la Comisaría Especial del Amazonas; figura que subsistió hasta la Constitución de 1991, en virtud de la cual pasó a ser departamento.

La historia del Amazonas en los anaqueles de nuestras bibliotecas es mínima; y solo empieza a escribirse con el triste y trágico episodio de la Casa Arana, posteriormente registrada en Londres (26 sep. 1907) como La Peruvian Amazon Company Limited, gracias a convenio existente entre los dos países (Perú-Inglaterra). En esas escrituras se abrogaban el derecho de explotar 12.000 millas cuadradas de lo que hoy es el Amazonas Colombiano; cálculos no ciertos, ya que como consta en escritos “Julio César Arana logró que el Ministerio de Fomento Peruano le expidiera un título de propiedad sobre un inmenso lote de terreno denominado Putumayo con una superficie de 5.000.774 hectáreas cuadradas, ubicado en ambas márgenes del río Putumayo. Este hecho violaba la soberanía Colombiana..”⁵; y que la influencia del mismo “alcanza una extensión de 200.000 millas cuadradas”⁶.

Dicha Compañía (1895-1912), que tuvo su principal asiento en La Chorrera y una subsidiaria en El Encanto (hoy corregimientos departamentales), igual que centenares de campamentos de recolección y embarque diseminados en toda la extensión descrita y teniendo como fin la explotación del caucho; no solo fue el primer intento de “raponazo” al territorio amazonense por parte del Perú en detrimento de nuestra soberanía; sino que fue sin duda alguna después de la colonización española, el mayor genocidio cometido contra nuestros indígenas, estadísticas consultadas hablan de “unos 40.000 indígenas muertos, posiblemente más de la mitad de la población de la región”⁷.

Los vejámenes cometidos por patronos y empleados del señor Arana son escalofrantes, pero bastará uno de esos casos para ilustrarnos de la alta cuota que tuvieron que pagar nuestros antepasados para empezar a voltear los ojos del mundo y nuestra Nación a esta tierra hasta ahora olvidada... “Un brasilero de apellido Braga, declaró ante la sociedad esclavista... El mismo Jiménez, capturó a un Jefe Indígena llamado Tiracabuaca y a su mujer y les dijo que si en ocho días no aparecían los miembros de su tribu, los mataría... Como no aparecieron por obvias razones, el mismo los roció con queroseno y les prendió fuego. Ellos apenas alcanzaban a dar horrendos alaridos que retumbaban en la selva y a encomendarse a su Dios o ser superior que llamaban ¿Usianamú?”⁸.

Dicho accionar no solo se limitó al exterminio, también sustrajo de nuestros territorios mucho de nuestra cultura y expropió parte de nuestras etnias “Mirañas y Boras fueron llevados al Perú, por los capataces de Arana, en especial cuando se inició la reivindicación territorial en el interfluvio Caquetá-Putumayo por parte de Colombia. La mayoría murió por enfermedades, y los sobrevivientes aún viven allá... De los 15.000 Bora-Miraza, solo quedan hoy 1.050, de los cuales 450 viven en Colombia”⁹.

Finalmente fue el gobierno inglés –utópicamente– y ante el desdén colombiano que en 1912 ordena la liquidación obligatoria de la Empresa Cauchera de los Arana. El liquidador de la misma señor Julio César Arana duró 10 años en esa tarea, posteriormente se hace elegir Senador y muere tranquilo; claro, no sin antes hacerse pagar en 1939 del Gobierno colombiano una suma de 200.000 dólares por el Predio Putumayo y sus mejoras, cancelándole 40.000 en ese tiempo y el restante en 1964 por medio de la Caja Agraria.

Pero no solo los indígenas tiñen su historia, muchos colonos aportaron sus vidas en la preservación de este territorio para Colombia. El departamento del Amazonas, tiene a su haber los dos últimos incidentes armados con un país extranjero; el combate con los peruanos en La Pedrera (1910-1911), consistente en el primer impulso de Colombia por recuperar el Amazonas en manos del Perú, allí 63 hombres al mando del General Gamboa se enfrentaron al comandante peruano Oscar Benavides al mando de 500 hombres y 4 cañoneros, tamaña batalla desigual terminó con el retiro de nuestros soldados; en 1911 se firmó un acuerdo de fin de hostilidades por los cónsules de ambos países que permitió la retirada de los soldados de La Pedrera y Puerto Córdoba.

Y nuestro último conflicto externo, Perú a pesar de haber suscrito el 24 de marzo de 1922, un tratado firmado por su Ministro de Relaciones Exteriores Alberto Salomón y nuestro Ministro Plenipotenciario en Lima, Fabio Lozano Torrijos, donde se zanjaban las diferencias limítrofes (aprobado por el Congreso Colombiano mediante Ley 55 de octubre 30 de 1925). El 1º de septiembre de 1932, remozando sus deseos colonizadores, incursionó sobre la ciudad de Leticia y apresó al doctor Alfredo Villamil Fajardo, entonces intendente del Amazonas, y toma el control de la población.

Allí nace la mayor demostración de solidaridad para con lo que los colombianos identificaron como suyo, uniéndose la sociedad y sus instituciones en un solo deseo, recuperar para sí el Amazonas. Quizás la mejor síntesis de lo sucedido dentro de nuestra patria –en dicho momento– y que nos llevó a la victoria, la hace la Cámara de Comercio del Amazonas en un trabajo llamado Amazonas un Mundo para Colombia, que en su página 3a y bajo el título “En 1932 Colombia fue solidaria con Leticia” expresa:

“Las tres figuras nacionales que se habían disputado la Presidencia de la República en 1930, parecían destinadas a llevar vidas separadas. El conflicto de Leticia de 1932 los unió en defensa de la integridad: Olaya Herrera, en uno de los mayores aciertos de su gobierno. El país realizaba la unidad de los colombianos ante una invasión extranjera, Guillermo Valencia, arropado en la gloria literaria más sólida de Colombia y de su tiempo, lideró la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, y Vásquez Cobo, tendría el Comando de la Expedición Militar...”

En Bogotá y las ciudades grandes y pequeñas del país existía a todas horas una manifestación ambulante de patriotas y las señoras depositaban sus alhajas familiares en el Banco de la República para contribuir a la Defensa Nacional. Jóvenes ¿filipichines? como se les llamó entonces iban a la Escuela Militar...

El país vibró emocionado como en las mejores épocas de su historia; Laureano Gómez en el Senado pronunció la frase más sonora del momento: ¡Paz, paz en el interior, guerra, guerra en las fronteras!...

El doctor Santos recomendaba al Presidente: “De la ruina económica y del papel moneda convaleceremos más tarde o temprano, pero una derrota o una solución mediocre, serían un golpe irremediable para el espíritu nacional. Empuja a Colombia a un esfuerzo decisivo que equivaldría a segura victoria dando a nuestros pueblos ardientes ideales patrióticos y serás acreedor a eterna gratitud colombiana. Si de esta

aventura no sacamos el alma colombiana fortalecida y orgullosa todo estará perdido”¹⁰.

Síntesis que vislumbra lo que en su época significó para Colombia la defensa de esta parte de su territorio. Este acto de reforma constitucional, pretende con las consabidas diferencias unir en torno a la preservación del departamento del Amazonas todas las tendencias políticas e ideológicas con un solo objetivo, la anhelada y necesaria legislación especial que tutele para Colombia y la humanidad su tesoro máspreciado.

3. El departamento del Amazonas y su división territorial

Integrado por once (11) subdivisiones territoriales a su interior; cuenta con dos (2) municipios, Leticia –su capital– y Puerto Nariño, ubicados sobre orillas del río Amazonas; y nueve (9) “corregimientos departamentales”, La Pedrera y Puerto Santander (orillas del río Caquetá), Mirití (río Mirití), La Chorrera (río Igara-Paraná), La Victoria (río Apaporis), Tarapacá, El Encanto, Puerto Arica y Puerto Alegría (río Putumayo).

Dentro de las anteriores subdivisiones, conviven otras formas de dividir que tienen sustento legal y ellas son: Los resguardos indígenas, los parques naturales, la reserva forestal y las sustracciones a la reserva.

Lo complicado de la pasada división territorial se da, precisamente en que a la fecha, casi el 93% de la división interna del departamento no se encuentra reglada ni constitucional, ni legalmente; es decir, el Amazonas, en cuanto a esa gran porción de su territorio que ocupan los ya inconstitucionales “corregimientos departamentales” se encuentra en un limbo jurídico-administrativo, y como consecuencia de la Sentencia C-141 de 2001 de la Corte Constitucional, se pone en entredicho el principio de legalidad que todo servidor público detenta en cada una de sus actuaciones y que está revestida de esa autoridad innata que significa el representar al Estado colombiano y cada una de sus instituciones en la forma en que lo prevé nuestra Constitución Política y desprendida de ella la ley y los actos administrativos.

La mentada sentencia –que más adelante a grandes rasgos explicaremos– entra a resolver la demanda que por vicios de inconstitucionalidad cree el autor presenta el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 y que trata directamente sobre las figuras territoriales denominadas corregimientos departamentales. Teniendo como acertada solución la inconstitucionalidad del recordado artículo y su consecuente sustracción del ordenamiento legal y con ello el contorno de desconocimiento y abandono en el cual se encuentra hoy sumida esa gran mayoría del departamento del Amazonas y principalmente esos compatriotas que representan una extensión de nuestra nacionalidad, de nuestra cultura y que con su lucha diaria hacen patria en lugares fronterizos –donde se encuentran ubicados la gran mayoría– y de difícil acceso.

Es importante saber que la Corte previó el caos que dicha decisión podía traer en todos los campos de la Administración, no solo en lo interno, sino en la relación para con los demás entes territoriales y las instituciones del Estado, caos hoy minimizado pero que no nos puede sustraer de nuestra responsabilidad política de dar a todos los colombianos el bienestar mínimo de saberse nacionales mediante la extensión cierta de un territorio constitucionalmente reconocido y con ello el principio de autoridad elegida democráticamente, de legalidad, bienestar y demás beneficios de un Estado Social de Derecho¹¹; hoy no tan claros en esta gran porción de territorio colombiano. Por ello le dio una inconstitucionalidad diferida, para que el Legislativo en “un plazo de dos legislaturas”¹² reglamentara lo atinente a la figura territorial atípica que nos ocupa.

En uso de dicho lapso y facultad, la entonces Representante a la Cámara por el Vaupés María Eugenia Jaramillo Hurtado, presentó el Proyecto de ley número 032 de 2001 Cámara de Representantes y 198 de 2001 Senado, *por medio de la cual se dictan normas tendientes a la transformación de los corregimientos departamentales*. Que finalmente fue aprobado en último debate por el Senado en el mes de junio de 2003; objetado por el ejecutivo a los pocos días (7 de julio de 2003) por inconstitucional; objeciones acordes con la ya existente jurisprudencia constitucional frente a situaciones y reglamentaciones semejantes. Lo

cual no le augura futuro en la revisión que todavía cursa en la Corte Constitucional.

3.1 La Sentencia C-141 de 2001

La figura de corregimientos departamentales, es de origen intendencial y comisarial, por ende son de ubicación exclusiva en los departamentos que antes de la promulgación de la Constitución de 1991 tenían ese carácter territorial. Dichos, trascendieron su sustento constitucional, gracias al Decreto 2274 de 1991, que en su artículo 21 estableció que “los Corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías se mantendrán como divisiones departamentales”¹³.

Este artículo del decreto citado, fue demandado en ejercicio de la acción pública de demanda de inconstitucionalidad; en la cual la parte actora sustentó su pretensión en que dicha figura “no les permite participar –a sus habitantes– en igualdad de condiciones en los ingresos corrientes de la Nación y de otras transferencias que reciben los habitantes de un municipio o resguardo indígena”¹⁴; tampoco les permite “elegir a sus mandatarios locales, pues el corregidor departamental es un agente del Gobernador, de su libre nombramiento y remoción”¹⁵; y se desconoció “que el municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo”¹⁶.

La Corte, al resolver, no acogió en su gran mayoría lo expuesto por el accionante, pero declaró la inconstitucionalidad diferida de dicho artículo por considerar que “...tiene vocación permanente, ya que ese cuerpo normativo en ningún lugar establece que esos Corregimientos, en un determinado momento, serán transformados en municipios, o serán incorporados en un municipio...”¹⁷.

“Esta permanencia indefinida de los corregimientos departamentales hace que la regulación se torne inconstitucional, ya que... la figura solo tenía justificación constitucional como instrumento de transición..., no solo la norma acusada no estableció un límite en el tiempo a la figura, sino que la Corte constata que no ha existido una estrategia deliberada destinada a incorporar, en un tiempo razonable, todas estas zonas en el régimen municipal previsto por la Carta”¹⁸. (Subrayado fuera de texto).

Termina la Corte de forma categórica aseverando que “...la preservación de los corregimientos departamentales no solo contraviene la estructura territorial prevista por la Carta, sino que afecta el derecho de participación de los habitantes de estas zonas, que no pueden elegir directamente a todas sus autoridades locales. Es pues indispensable que esa situación inconstitucional no se siga prolongando en el tiempo”¹⁹. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Conocido el tiempo dado por la Corte de dos legislaturas a partir del momento de su decisión, y tomada dicha definición –de legislatura– al tenor del artículo 138 de la Constitución encontramos que entre el 20 de julio de 2001 al 20 de junio de 2002 se surtió la primera; y entre el 20 de julio de 2002 a junio 20 de 2003, la segunda. Es decir, aunque suene a utopía existe una gran porción del territorio colombiano que de “Hecho” lo es, pero que el “Derecho” no ampara ni reconoce dentro de su legislación.

Y es que para darle ese reconocimiento, es necesario un régimen especial en lo territorial para el Amazonas, no es posible ni la anexión de estos a los municipios existentes en el Amazonas, porque la distancia que los separa es abismal y su gobernabilidad estaría en entredicho; tampoco y sería una irresponsabilidad la creación de nueve (9) municipios. Ya que paradójicamente estas nueve subdivisiones territoriales que en suma significan aproximadamente el 92% del departamento con sus 104.268 km² aproximadamente, de 109.665, apenas en lo poblacional tienen 25.54820 habitantes, y la potencial recaudación de recursos propios, en nada se acerca a lo exigido por la ley. Por ello, la normatividad vigente en la Ley 136 de 1994 artículo 8º (modificado Ley 617/00, artículo 15) que establece como pilares de exigibilidad un mínimo de catorce mil (14.000) habitantes y unos ingresos corrientes de libre destinación equivalente a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes durante un período de cuatro años; es de lejos inalcanzable y consecuentemente inaplicable para estos entes.

Todo lo expuesto nos retrotrae al propósito principal del presente; legislación especial, acorde y responsable; con las metas fiscales del país,

consistente en la creación de entes territoriales viables hacia el futuro; responsables con el grupo de colonos nativos que ocupan parte de su territorio; con la preservación de sus fronteras; con la conservación y mantenimiento de su riqueza ambiental; y ante todo con esa ancestral raza indígena que necesita para sí un espacio geográfico que permita la custodia de su milenaria cultura, su forma propia de interrelacionarse entre sí y para con los demás, atesorando lo que constitucionalmente se les reconoce, “sus usos y costumbres”.

Ese espacio de concertación en lo territorial es lo que tiene que abrirse en lo constitucional para que de forma armonizada y acorde con su realidad se dé lo necesitado por el departamento, dando a luz el verdadero precepto legal que debe regir en estos casos, tratar de forma desigual lo que es desigual.

4. El departamento del Amazonas y lo étnico

Solo para recordar la importancia del indígena y su preeminencia en este territorio ancestralmente suyo, bastará el saber que el nombre del departamento deriva de las bellas indígenas guerreras que encontraron los españoles en sus primeras exploraciones al Amazonas.

Ya hablamos del genocidio Arana, y todo lo referente a la historia se dedicó a los mismos en memoria de su invaluable sacrificio que disminuyó en mucho su población, también lo hicieron las posteriores bonanzas donde se utilizó con fines claros de explotación su mano de obra, las enfermedades traídas por los “blancos” menguaron esa riqueza racial, innata del departamento del Amazonas.

Pero ese despojo de vidas fue acompañado por el cultural, el proceso de evangelización fue en principio catastrófico para una cultura milenaria, la imposición de la doctrina del único Dios verdadero, interrumpió y borró mucho del conocimiento y de la cultura indígena colombiana.

Hoy la población indígena es aproximadamente el 47% de la población, distribuida en 25 etnias, entre las que encontramos los Bora, Muinane, Witoto, Okaina, Yukuna, Mirañas, Carijonas, Andoques, Matapies, Makunas, Tanimukas, Cocama, Tukano, Cubeo, Tikunas, Muruy, Inga, Siona, Yaguas, Desano, Kabiari, Letuama, Karapana, Desano y Makú con 9 lenguas o dialectos.

La anterior población se encuentra congregada en su gran mayoría en 21 Resguardos Indígenas: “Kilómetros 6 y 11 carretera Leticia-Tarapacá, 313 habitantes; Arara en Leticia, 288 Hab.; San Antonio de los Lagos y San Sebastián en Leticia, 574 habitantes; Santa Sofía y el Progreso en Leticia, 301 habitantes; Nazaret en Leticia, 233 habitantes; Isla de Ronda en Leticia, 230 habitantes; San José del Río en Leticia, 229 habitantes; La Playa en Leticia, 318 habitantes, San Juan de Los Parentes en Leticia, 76 habitantes; Puerto Triunfo en Leticia, 104 habitantes; Mocagua, Macedonia, El Vergel y Zaragoza en Leticia y Puerto Nariño, 893 habitantes, Puerto Nariño, 3.442 habitantes; Comeyafú en Pedrera, 506 habitantes; Puerto Córdoba en Pedrera, 287 habitantes; Nanuya de Villazul en La Chorrera, 145 habitantes, Yaigoje-Apaporis en Pedrera, 1.946 habitantes; Predio Putumayo en El Encanto, Chorrera, Pto. Santander, Pto. Arica, Pto. Alegría, 8.002 habitantes; Cothue-Putumayo en Leticia, 993 habitantes; Curare-Los Ingleses en Pedrera, 211 habitantes; Camaritagua en Pedrera, 88 habitantes; y Mirití-Paraná en el Corregimiento del Mirití, 1.274 habitantes”²¹.

Esa minoría poblacional en un entorno que solo fue suyo, nos empuja a resguardar mercedamente para sus antepasados –con alta cuota de sacrificio y sangre– territorios de invaluable valor para su cultura. Preservar sus costumbres es dejar viva una huella de la humanidad, garantizar su expresión étnica es un deber para con quienes heredaron para nosotros esta Nación.

Eso pretende nuestra legislación especial, preservar su haber milenario, sus territorios y darles para sí instrumentos legislativos que les permitan perdurar por el resto de nuestra existencia. Y es ahí, en el segundo párrafo de la adición constitucional donde convertimos el “resguardo de la identidad indígena” en el departamento del Amazonas, en pilar constitucional del cual no podemos apartarnos para dictar las normas tendientes a impulsar el Amazonas como zona de importancia nacional y como eje de desarrollo autosostenible.

5. El Departamento del Amazonas y sus fronteras

El departamento del Amazonas comparte fronteras con Brasil y Perú; fronteras que confluyen en la localidad de Leticia, dando a esta una calidad tripartita, que con el paso del tiempo ha dado nacimiento, sobre todo con Tabatinga-Brasil, a una ciudad hermanada en lo económico y en lo social.

Con ambos países antes de definir los límites actuales; en el Siglo XIX en comisiones encargadas de delimitar fronteras se perdió una gran porción del territorio amazonense heredado de la Nueva Granada. Todo por el desdén del Gobierno Central que construía y pensaba un país central y norteño.

Con Perú, rige actualmente el tratado Lozano-Salomón de 1922, ya son conocidos por todos sus atropellos contra nuestra soberanía y su particular interés por ampliar sus fronteras en lo que al Amazonas respecta; afortunadamente estos nunca han sido acompañados por una política estatal fuerte y bien planificada y sus localidades fronterizas, al igual que las nuestras, adolecen de muchas necesidades. En la actualidad podríamos decir que sus otrora aspiraciones colonizadoras, están enterradas en su problemática interna.

Su principal ciudad es Iquitos, con la cual existe un intercambio comercial importante, amén de ser Leticia un puerto intermedio entre esta y Manaus. Además en lo comercial existe el Convenio Colombo-Peruano, que al lado del Decreto 2685 de 1999, amparan las importaciones a la ciudad de Leticia. Su importancia la define la Cámara de Comercio del Amazonas en los siguientes términos: “El Convenio con el Perú es importante para la economía regional, porque nos garantiza cierta estabilidad ante los frecuentes cambios de políticas nacionales”²².

Frente a lo sucedido en materia de negociación de fronteras con Perú, es importante por ilustración, el análisis hecho al convenio vigente y suscrito por las dos partes el 24 de marzo de 1922 y ratificado por nuestro Congreso el 30 de octubre de 1925 mediante Ley 55: “El tratado, en realidad le cedía al Perú ciento cincuenta mil (150.000) kilómetros cuadrados de manera general y ánimo ligero, gran parte del territorio colombiano que había usurpado en la enorme hoya del Putumayo, con sus afluentes y afluentes... Todas esas ventajas que le dimos al Perú, se llevaron a cabo a título oneroso, por el desespero de buscar un acuerdo; Perú, consiguió territorios sobre los cuales jamás ejerció soberanía, siquiera en forma transitoria”²³. Lo que significa que el Genocidio Arana, no sólo minó nuestra riqueza étnica, sino que significó la pérdida de una gran porción de nuestro Amazonas.

En lo tocante a Brasil, los tratados vigentes son Vásquez Cobo-Martines de 1907, y García Ortiz-Mangabeira en 1922, teniendo como demarcación principal con el departamento del Amazonas, la línea imaginaria Apaporis-Tabatinga. Otro gran beneficiado en las negociaciones del Siglo XIX.

Es sin lugar a duda el país que mayor visión tiene de la importancia geopolítica del Amazonas; su política de fortalecimiento de pueblos fronterizos demanda inversiones cuantiosísimas cada año, es tanta que ya empieza a crear un profundo desequilibrio en materia de inversión estatal y desarrollo entre las localidades de su frontera y las nuestras; claro ejemplo de ello se da entre la ciudad de Tabatinga y su gemela Leticia; siendo la primera una población más del amazonas brasilero, la inversión en centros educativos e inclusive universitarios, en servicios públicos, en medios de transporte son de lejos muchísimo más grandes que las nuestras en “la capital de departamento del Amazonas colombiano”. En infraestructura y en mejora de calidad de vida el Gobierno brasilero crea bienestar en sus fronteras y con inversiones astronómicas sienta sus límites y su soberanía en la amazonia, haciendo más vivible para quienes habitan las fronteras su territorio que el nuestro.

Su fuerte presencia militar en aras de proteger sus fronteras, es el común denominador en toda la línea imaginaria que nos divide, alrededor de bases militares como Ipiranga y Villa Bittencourt se han construido poblados que para la geografía brasilera son ínfimos, pero que cuentan a su haber como mínimo con una pista de aterrizaje pavimentada, servicio de agua y luz permanente y una conexión aérea constante; en contraste sus iguales colombianos Tarapacá²⁴ y La Pedrera²⁵ cercanas, la primera

no cuenta con pista de aterrizaje y para conectarse con su país tiene que utilizar la de la localidad brasilera y ambas tienen restringido el servicio de luz a 4 horas diarias y el de agua es casi inexistente.

Brasil en este segmento territorial es todavía un país con intenciones de expansión territorial, se conocen en La Pedrera casos de desplazamiento de hitos fronterizos y de colonización Brasilera más allá de sus fronteras. La explotación de recursos naturales por parte de brasileros es conocida gracias a la poca presencia del Estado colombiano, esta extracción de riquezas se ha centrado en el oro, el río Puré y el río Caquetá (frente a Puerto Santander²⁶) fueron explotados por dragas brasileras –lanchas con motobombas que succionan de las laderas y profundidades del río material que es lavado y del cual sale el material precioso– actividad por cierto prohibida en Brasil por sus nefastas consecuencias sobre los ríos.

Pero lo anterior no preocupa tanto a los autores, como el siguiente extracto allegado por Internet que data de un texto de educación en los Estados Unidos llamado Introducción a la Geografía, utilizado en Junior High School y que con un mapa mutilado dice: “Desde mediados de los ochenta, la más importante floresta del mundo pasó a ser responsabilidad de Estados Unidos de América (EUA) y de las Naciones Unidas. Es llamada como Pringa (Primera Reserva Internacional de la Floresta Amazónica), y su fundación fue dada por el hecho de que la Amazonia está en América del Sur, una de las regiones más pobres del mundo y cercada por países irresponsables, crueles y autoritarios. Fue parte de ocho países diferentes y extraños, los cuales son en su mayoría, reino de la violencia, tráfico de drogas, ignorancia y de pueblos sin inteligencia y primitivos. La creación de Prinfa fue apoyada por todas las naciones del G-23 y fue realmente una misión especial para nuestro país (EUA) y un regalo para todo el mundo, visto que la posesión de estas tierras tan valiosas en manos de pueblos y países tan primitivos condenarían los pulmones del mundo con la desaparición y total destrucción en pocos años”²⁷.

Indefectiblemente, lo perdido de la Amazonia en lo territorial es ya historia, sin embargo defender y salvaguardar lo que tenemos es un acto de soberanía que no debe tardar. El fortalecimiento de la presencia del Estado en los pueblos fronterizos, la reglamentación de los inconstitucionales “corregimientos departamentales” fronterizos es prioridad para generar autosostenimiento y poder canalizar recursos que subsanen sus necesidades.

Una política comercial fronteriza, como ampliación y modernización de convenios bilaterales existentes y el suscribir otros, el fortalecimiento legal y territorial de los resguardos indígenas, la implementación en Leticia de la Primera Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y una política de comercio exterior especial, coadyuvarían al fortalecimiento fronterizo de Colombia en la Amazonia.

6. El departamento del Amazonas y su economía

La explotación artesanal y de mera subsistencia, ha sido el eje de la vida económica de los habitantes del Amazonas. Sus picos en este campo, los han marcado las bonanzas; a principios del Siglo XX el caucho, y sucesivamente las Pielas y Tigrilladas, las tortugas (charapas, arrau y terecay), la coca, la madera, la pesca ornamental y comercial y el oro; han marcado hitos de “bonanza” para ciertos sectores de nuestra región, pero su paso poco ha dejado en bienestar, infraestructura e inversión permanente en dichas regiones, es decir, el lucro producto de las mismas han ido a parar a otros sitios, lejos del lugar de producción; en algo es excepción la comercialización del pescado fresco y salado, que aún están en el departamento generando economía y con ello empleo.

El extractivismo, es lo que caracteriza las bonanzas y podríamos resumir al mismo y sus graves consecuencias, así: “Consiste en el saqueo de un recurso natural que se encuentra en relativa abundancia en un medio. Se trata de un flujo o salida hacia el exterior, generalmente manejado por agentes externos. Otra característica es que la riqueza, producto de la explotación de este recurso, es acumulada en los países de destino del producto... El lugar de extracción queda pobre y la abundancia del recurso seriamente disminuida para el futuro ya que se agota o disminuye demasiado el material explotado. La inversión que hacen los explotadores en la región es poca comparada con las ganancias”²⁸.

El extractivismo es generalmente actividad desarrollada en los “Corregimientos Departamentales” y sus sectores, muy apartados del principal núcleo urbano del Departamento, Leticia, quien posee una economía algo más organizada y cuyos comercios surten el resto de poblaciones.

Ese sector –Leticia– es el que nos ocupa ahora; y no podríamos empezar a hablar del sector organizado en mentada ciudad, sin tocar el principal termómetro del mismo. El desempleo que en los “corregimientos departamentales” podría llegar sin temor a equivocarnos al 95% de la población económicamente activa; en Leticia, es mucho menor gracias a este comercio y a las entidades oficiales allí asentadas; y aunque el DANE no posee estadísticas, la Cámara de Comercio del Amazonas establece para esta ciudad una población económicamente activa de 10.752 habitantes; de esta el 29% está empleada (4.017 habitantes); 31% está subempleada (3.118 habitantes); y la desempleada es del orden del 34% (3.617 habitantes), no sin antes hacer la salvedad de que el “desempleo tiende a incrementarse por los procesos de reestructuración de la Gobernación, Alcaldía, Hospital San Rafael”²⁹, estadísticas que vislumbran en algo la grave crisis social sufrida por la población amazonense.

Y es que, a pesar de la titánica labor de aquellos que quieren hacer empresa y construir con ella medios de subsistencia en pro de una vida digna, ese incipiente comercio encuentra en la lejanía de los principales acopios del país y en las políticas económicas, tributarias y fiscales que a nivel nacional se dictan las principales barreras que impiden su desarrollo.

La Cámara de Comercio del Amazonas al identificar los problemas del sector, los enuncia así:

- “1. Lejanía y aislamiento.
2. Alto costo del transporte.
3. Deficiente infraestructura de transporte.
4. Inadecuadas políticas económicas.
5. Deficiencias tecnológicas y de capacitación, y
6. Reducido tamaño de mercado”³⁰.

Esa economía de subsistencia, hecha para proveer su entorno, es sumamente dependiente; complica aún más su situación el hecho de que el principal empleador, el Estado, tiende como en todos los lados a empequeñecerse y con ello el poder adquisitivo de los amazonenses; y las bonanzas, efímeras y devastadoras en los campos ecológico, ambiental y social, no han sido ni nunca serán el motor que dinamice tan importante sector; por el contrario ataca su mayor riqueza.

Aún así, los principales sectores de la economía son el sector industrial, que representa el 3.4% de los establecimientos mercantiles y genera 136 empleos; el sector de servicios representa el 36.3% de los establecimientos; y el sector comercial, de ellos el que más empleos directos genera 1.217 y representa el 60.3% de los establecimientos.

Ante el indefectible interés del sector público de aminorar su presencia en una economía regional sumamente dependiente de su accionar en lo económico, el acto de responsabilidad que sigue, es dar a nivel legislativo el impulso y los instrumentos necesarios para explotar sus riquezas y su posición estratégica. El fortalecer su comercio binacional, ser puerto en el río más caudaloso del mundo y cuya navegabilidad no se pone en duda, ser potencia ambiental que la convierte en atractivo internacional, y el ser el mejor campo para la aplicación del turismo en boga –el ecoturismo– entre otras cosas; vislumbra un futuro regional importante con capacidad de generar desarrollo autosostenible; por ello es menester una legislación que impulse su comercio y su economía regional con visión e impulso nacional e internacional.

7. El departamento del Amazonas y sus finanzas públicas

“La situación fiscal del departamento –Amazonas– es crítica desde hace varios años. Los gastos corrientes muestran un crecimiento mayor que el de los ingresos lo que ha generado un incremento del déficit corriente y la acumulación de un pasivo creciente...”³¹; esa definición dada por el Ministerio de Hacienda, hace que el mismo en la tipología que permite ubicar a los departamentos lo haga en el Grupo 4 que “comprende

los departamentos con indicadores que en su conjunto revelan una situación de insostenibilidad financiera, donde la mayor parte de las variables analizadas no muestra perspectivas de recuperación de mediano plazo...”³².

El acuerdo firmado por el departamento y sus acreedores en el año 2003, permite establecer como monto total de la deuda del mismo en \$15.000 millones de pesos, incluyendo las obligaciones tanto para el sector privado como para con la Nación.

La deuda con esta última, tiene como fuente la suma de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000), desembolsados el 29 de diciembre de 1999, previa suscripción de un convenio de desempeño entre las partes. Ello le significó al ente subnacional, la salida de aproximadamente 300 funcionarios, y consecuentemente su deducible impacto en lo económico y en los índices de desempleo. Al año siguiente, el gobierno giró al mismo y bajo el mismo concepto, la suma de mil trescientos cuarenta y nueve pesos (1.349.000) en uno llamado Crédito de Educación, y cuyo destino era financiar las plantas de personal de docentes.

Lo anterior, que bajo la política de gobierno es ayudar a un ente territorial en la solución de deudas y cargas laborales, pensionales, de funcionamiento y para con el sector privado; significó para el Amazonas el comprometer sus finanzas públicas y los pocos recursos que para inversión social disponía, hasta el año 2012, es decir, desde el momento que la Nación empezó el proceso de “ayuda” hacia el departamento, su futuro se pignoró en 14 años.

Ya se ha dicho en forma reiterada, que dadas sus características, el departamento del Amazonas no es un ente territorial rentable desde la perspectiva fiscalista y rentista que maneja el Gobierno Central, para medir la viabilidad de los departamentos. Es por el contrario, y gracias a su tratamiento igualitario al resto de sus hermanos en el país, un Departamento sumamente dependiente del Gobierno; lo demuestra claramente el informe de viabilidad fiscal del Ministerio de Hacienda.

Allí, el Ministerio del ramo hace una clara radiografía de nuestra exposición “los ingresos recaudados en la vigencia 2002 ascendieron a \$47.064 millones de los cuales \$8.721 millones correspondieron a ingresos corrientes de libre destinación. Es importante tener en cuenta que dentro de la composición del ingreso, las transferencias representan más del 71%, un 20% le corresponde a los ingresos de capital y solo el 6 y el 3% por concepto de ingresos tributarios y no tributarios”³³. Lo anterior lleva a Ministerio de Hacienda a concluir que “la composición de los ingresos deja ver el alto grado de dependencia que se tiene de recursos que no son de generación propia tales como las transferencias que sumadas representan el 72% del total de recursos que ingresan al departamento”³⁴.

Los graves problemas que en materia de recursos tiene la Nación, la hace impulsar proyectos de generación de desarrollo nacidos del diagnóstico real de las necesidades de cada región. Y ello se pretende ahora para con el Amazonas, permitir que este despliegue su autosostenibilidad fiscal y social sustentado en sus riquezas, en su situación particular y única en el mundo.

El departamento del Amazonas es un patrimonio de la humanidad, el subsidiar su existencia es una responsabilidad para con el mundo, y sería el camino más fácil de tomar por parte de la dirigencia política del departamento y la sociedad civil allí organizada. Pero no, lo que buscamos es una oportunidad, para desarrollar desde nuestras entrañas un proyecto de Amazonas viable y responsable para con Colombia y el Mundo.

8. El departamento del Amazonas y el medio ambiente

Hablar del departamento del Amazonas y su riqueza ambiental, de forma separada, es caer sin duda en un pleonismo. Es, precisamente, para el Amazonas su mayor riqueza, y de forma extensiva lo es para Colombia.

El aporte de este gran tejido de árboles, fuentes hídricas y riquezas naturales para el equilibrio del ecosistema mundial, es sin lugar a dudas invaluable para el planeta tierra y por ende para el mismo ser humano como proyecto sostenible en el tiempo.

El empuje industrial y la era de la moneda ha puesto al capital como eje y centro de las decisiones políticas en el mundo entero. Las grandes industrias y sus intereses predominan a la hora de legislar y estructurar

países, dejando a un lado o mejor en condiciones inferiores, al ser humano integral comprometiendo su propia existencia.

Pero de forma antagónica, ha crecido alrededor de este fuerte grupo capitalista, uno dedicado y comprometido con el futuro de la humanidad. Los llamados ecologistas (agrupados en Organizaciones Civiles, ONG, Partidos Políticos) se han dado a la titánica labor de defender para todos nuestro más atesorado, vital e importante recurso “la generación de oxígeno y la autosostenibilidad de todas nuestras riquezas naturales”.

Ello ya ha dado su fruto, y es importante en este caso acotar, que nuestro país ha sido activo defensor y suscriptor de las normatividades que a nivel mundial se han dado en defensa del medio ambiente. Pero su aplicabilidad en el orden interno es insuficiente por no decir precaria, y algo que es fundamental para nuestra subsistencia, se ha visto desplazado por políticas impuestas, que en nada coadyuvan al esfuerzo mundial por preservar para todos la esencia misma de nuestro vivir. Y esto se ve claramente representado en las fumigaciones indiscriminadas que sobre grandes porciones del territorio nacional se están dando en la actualidad, y que también recaen sobre sectores importantes del Amazonas colombiano. Esta ambivalencia gubernativa podemos resumirla en la exposición del Vicepresidente de Colombia en la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible en el 2002, de la cual podemos extraer que: “Paradójicamente, aunque Santos mencionó el efecto nocivo sobre las fuentes de agua producido por los insecticidas y herbicidas utilizados para la producción de drogas ilícitas, defendió vehementemente la política de erradicación por fumigación que se adelanta en el país, lo que ocasionó malestar entre delegaciones de países como Ecuador que, en plenaria, sentó su posición acerca de la necesidad de erradicar estos cultivos de manera ambientalmente agradable...”³⁵.

Esa gran movilización mundial en pro de la defensa del medio ambiente, tuvo su fruto más importante en la promulgación del llamado “Protocolo de Kyoto” (1992); que busca que los países suscriptores hagan inventarios de emisiones y pongan en marcha acciones que permitan la absorción de los gases de efecto invernadero y la formulación de programas nacionales y regionales tendientes a mitigar el cambio climático. Esa responsabilidad en el campo de mitigación del cambio climático y la formulación de programas para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero, recae primeramente en los países desarrollados y productores de dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso, los hidrofluorocarbonos, los perfluorocarbonos y el hexafluoruro de azufre; que en su gran mayoría asumieron responsabilidad, apartándose de esta política mundial Estados Unidos, principal productor de los gases objeto de regulación.

En resumidas cuentas, los países industrializados se comprometieron en la reducción de gases de efecto invernadero a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y 2012.

Lo anterior abrió los llamados Mercados Verdes, ya que para cumplir con el artículo 11 de la Convención sobre Cambio Climático, en cuanto a su financiación dispone que los países desarrollados, proporcionen recursos a los países en vía de desarrollo para cubrir los gastos que estos incurran para hacer efectivos sus compromisos frente al protocolo. “Asimismo, dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio, que involucra tanto a las Partes pertenecientes como a las no pertenecientes al Anexo 136, es posible que a cambio de ayuda para el desarrollo sostenible a los países pobres, las Partes acaudaladas cumplan con sus cuotas de limitación y reducción de emisiones mediante el apoyo a proyectos que resulten en reducciones certificadas de estas”³⁷.

Lo anterior no es más que la posibilidad clara y abierta de vender a los países desarrollados el oxígeno que permita mitigar el impacto de los gases invernadero emitidos por sus grandes fábricas. El poder preservar intactas grandes porciones de árboles y sistemas ecológicos, y a cambio de ello recibir recursos que permitan la sostenibilidad de regiones enteras, sin golpear su mayor riqueza, es el ideal de un desarrollo autosostenible que es precisamente el que se busca para una región tan importante como el Amazonas. El mismo informe de la Contraloría lo dice: “Desde la perspectiva económica, para Colombia este Protocolo constituye una oportunidad inigualable de obtener ingresos, protegiendo

el medio ambiente y logrando la atención de los países desarrollados que, en términos de cooperación y conveniencia mutua, pueden aportar apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones...”³⁸.

Claro ejemplo de lo que significa ese Mercado Verde, es el caso de Costa Rica que en 1997 se convirtió en el primer país del mundo en colocar en la Bolsa de Valores de Estados Unidos, Certificados Transferibles de Emisiones de Carbono (CTO), que permitirán combatir los gases del efecto invernadero. Esos primeros mil certificados, con un precio de 10 dólares, aseguran la eliminación de mil toneladas de carbono en el medio ambiente. En febrero de 1997, el Gobierno de Noruega pagó a este mismo país dos millones de dólares (US\$2.000.000) por la conservación de cuatrocientas mil (400.000) hectáreas de bosque.

También Honduras, en el año 2000, estableció una Ley Forestal que buscó la venta de Oxígeno. Por ello, este país podía obtener fácilmente de treinta a cincuenta millones de dólares, cobrando a los países ricos y especialmente a empresas transnacionales, que en la cumbre de Río de Janeiro se comprometieron en la lucha contra el impacto de los gases producidos en sus actividades.

La concertación e introducción de las Comunidades Indígenas, ya como ETIS, es un elemento fundamental y necesario en el desarrollo del tratado que nos ocupa en el departamento del Amazonas. Quiénes más que ellos para proteger su hábitat natural, y percibir recursos para el sostenimiento e impulsión de sus programas étnicos y la preservación su cultura. “Los grupos étnicos tienen sus propias leyes de protección del medio ambiente. Se podría decir que ellas constituyen para las culturas indígenas una ética ecológica y una manera particular de ser, ver y estar en el mundo”.³⁹

Ese gran potencial de recursos latentes que se pueden conseguir son subsidiarios a la hora de evaluar el porqué de la preservación del Amazonas, en nuestro caso, del departamento del Amazonas. En su interior, viven millares de especies que colocan a nuestro país a la vanguardia en cuanto a riqueza de especies de flora y fauna, así encontramos que “Colombia tiene el primer lugar en el mundo en cuanto a especies de aves (1.815) y anfibios (590), tercero en reptiles (520) y cuarto en mamíferos (456). En cuanto a peces, se conocen hasta el momento 3.200 especies. Respecto a la flora, en plantas endémicas, Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo (después de Brasil)... El número de plantas superiores (aquellas que desarrollan flores) está cercana a 5.400 especies... El registro de animales vertebrados es de 868 especies de aves, 210 especies de mamíferos, 147 especies de anfibios (sapos y ranas)... En relación con los invertebrados, tenemos en arañas, escones y garrapatas 43 especies, en camarones y cangrejos 5 especies. Respecto a los insectos tenemos en hormigas, abejas y avispas 347 especies y en mariposas 124 especies...”⁴⁰

A ello tendremos que agregar, necesariamente, su gran potencial hídrico que convierte a Colombia en uno de los tres países que baña el río Amazonas, agregando a su haber, los ríos Caquetá, Putumayo, Apaporis, Mirití-Paraná, el Igarapará, el Carapará, el Cotuhé, el Atacuarí, Yaruta, Cuvaya, Loretoyacú, Cahuinari, Pupuña, Pure; entre otros. Hidrográficamente el departamento del Amazonas es una de las regiones más ricas en fuentes de agua.

En resumidas cuentas, compañeros, el Amazonas es sinónimo de vida, de perpetuidad, de orgullo nacional y de amparo mundial. Solamente lo ambiental, es de por sí suficiente para justificar una legislación especial para el departamento del Amazonas, una cuyo fin específico es la conservación de sus incommensurables riquezas, la protección de su entorno y hábitat natural; y el aprovechamiento de su importancia geopolítica y estratégica para el mundo pensante, que siga dando a Colombia un puesto de vanguardia en el gobierno de las directrices que a nivel ambiental se dan, y que significan para un mundo globalizado proteger e invertir en la Amazonia como fuente de subsistencia; de la cual nuestro país con orgullo detenta una porción.

Autores,

Honorables Representantes,

Octavio Benjumea Acosta, Erminul Sinisterra Santana.

Honorables Senadores,

Francisco Rojas Birry, Luis Carlos Avellaneda, Leonardo Arboleda P., Wellington Ortiz, Armando Amaya Alvarez, Lorenzo Almendra V., Carlos Arturo Piedrahita, Clara Pinillos, Jorge Caballero Caballero, Fredy García Herreros, Barlahán Henao H., Bérrer Zambrano E., Jorge Julián Silva, Bertha Inés Mejía, Jaime E. Canal Albán, José Luis Arcila C., Dixon F. Tapasco, Gustavo Lanziano, Ashton Giraldo Alvaro A., hay otros nombres ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 315, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Erminsul Sinisterra Santana* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 316 DE 2005
CAMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 347
de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., 15 de marzo de 2005

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Secretario:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso), para los fines pertinentes, remitimos a usted en original y cuatro copias impresas y copia en medio magnético el Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se modifica el artículo 347 de la Constitución Política de Colombia.*

Cordialmente,

Buenaventura León León, César Mejía Urrea, Alfonso Campo Escobar, Hernando Torres Barrera, Alfredo Cuello Baute, José Gerardo Piamba C., Antonio Valencia Duque, Luis Jairo Ibarra, Armando Amaya Alvarez, Marco T. Leguizamón Roa, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Oscar Alberto Arboleda P.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 316 DE 2005
CAMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 347
de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 347 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En ningún caso los gastos proyectados podrán ser superiores a los ingresos legalmente autorizados.

Parágrafo transitorio. Durante los años 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes a los destinados para el pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al sistema general de participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada una de ellas, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los estados de excepción.

Presentado por: *Buenaventura León León, Antonio Valencia Duque, Alfredo Cuello, Armando Amaya Alvarez, Alfonso Campo Escobar, Carlos Alberto Zuluaga César Mejía Urrea, Luis Jairo Ibarra, Hernando Torres Barrera, Marco T. Leguizamón Roa, José Gerardo Piamba C., Oscar Alberto Arboleda P.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Ha hecho carrera en Colombia la costumbre de presentar y tramitar los proyectos de ley que decretan los respectivos presupuestos anuales de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones con la inclusión de un artículo que determina los recursos provenientes de la denominada "Ley de Financiamiento", que el Gobierno de turno pone simultáneamente a consideración del Congreso de la República, es decir, hemos permitido que el país aumente sistemáticamente el monto de desfinanciamiento de su presupuesto mediante la figura del presupuesto adicional.

Además de la anterior situación cada año vemos cómo los presupuestos se adicionan durante el curso de la vigencia anual de su ejecución, especialmente en los segundos semestres, violando con ello el principio de universalidad contenido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, es decir, que el presupuesto debe contener desde un comienzo la totalidad de los gastos que se esperan realizar durante el respectivo período fiscal.

Estas prácticas que se han convertido en una inadecuada e inconveniente herramienta de los gobiernos, han agudizado de manera notoria el déficit fiscal contra el que se pretende luchar. Desde su propia concepción, cada presupuesto anual contempla un balance fiscal deficitario, lo cual se refleja en un aumento constante del déficit respecto del PIB y un incremento permanente de la deuda.

Basta con revisar los proyectos de ley de presupuesto para las vigencias 2003, 2004 y 2005, en los artículos que contienen el concepto de Ley de Financiamiento, que no es otra cosa que la respectiva reforma tributaria presentada con cada proyecto de presupuesto, en donde se presentan las siguientes cifras:

Vigencia fiscal	Valor ley de financiamiento \$
2003	2.330.700.000.000
2004	1.000.000.000.000
2005	1.486.000.000.000

No podemos seguir tramitando y aprobando presupuestos deficitarios. Por el contrario, debemos procurar la solución estructural del problema fiscal, para lo cual es necesario, además de adoptar una disciplina que limite los gastos a los ingresos que legalmente se encuentren garantizados, propiciar y generar fuentes de crecimiento económico sostenido, lo cual se dificulta por las precarias condiciones del ahorro interno. Pero esta situación no justifica que sigamos acudiendo a la vía del ahorro externo a través del endeudamiento, pues simplemente estamos ahondando el hueco fiscal sin propiciar nuevos proyectos de inversión, limitándonos a incrementar dicha deuda. La participación externa debe darse en términos de proyectos de inversión, mientras que el ahorro interno puede incrementarse mediante programas de ajuste fiscal como: racionalizar la tributación nacional, fortalecer la territorial y recortar efectivamente el gasto público improductivo. Estos son los factores que ayudarán a impulsar un verdadero crecimiento económico.

Como un aporte a este propósito y atendiendo lo preceptuado por los artículos 374 y 375 de la Constitución Política y los artículos 219 a 227 de la Ley 5ª de 1992, ponemos a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de acto legislativo, a partir del cual se asegurará que cada proyecto de Presupuesto General de la Nación cuente con los ingresos requeridos, los cuales, a su vez, deberán tener autorización legal previa.

Atentamente,

Buenaventura León León, Armando Amaya Alvarez, Alfredo Cuello Baute, Carlos Alberto Zuluaga, Alfonso Campo Escobar, César Mejía Urrea, Antonio Valencia Duque, Hernando Torres Barrera, José Gerardo Piamba, Marco T. Leguizamón Roa, Luis Jairo Ibarra, Oscar Alberto Arboleda P.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 316, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Buenaventura León* y otros.

El Secretario General,

Sin firma.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 318 DE 2005
CAMARA**

por medio del cual se modifican los artículos 77, 108, 112, 135, 171, 176, 179, 267, 272, 276, 299, 300, 305, 312 y 313 a la Constitución Política de Colombia.

Artículo 1º. El artículo 77 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 77. La dirección de la política que en materia de televisión determine la ley, sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado.

La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros, la cual nombrará al director. Los miembros de la junta tendrán período fijo. El Gobierno Nacional designará dos de ellos, uno de los cuales será escogido de una terna que presentará el representante legal del partido o movimiento que le siga en votos a quien se declaró elegido Presidente de la República, siempre y cuando dicho partido o movimiento político se haya declarado en oposición al Gobierno. En caso contrario, la designación de ambos miembros se hará por el Gobierno Nacional en forma discrecional. Otro será escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión.

La ley dispondrá lo relativo al nombramiento de los demás miembros y regulará la organización y funcionamiento de la entidad.

Parágrafo. Se garantizarán y respetarán la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión.

Artículo 2º. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerla con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. La perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen especial que se establezca en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento político o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. En el caso de presentar candidatos a los cargos de Presidente de la República, Gobernador o Alcalde Distrital o Municipal, también podrán presentar listas únicas para las elecciones de Senado y Cámara de Representantes, Asamblea o Concejo, según corresponda.

La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Quienes se retiren de un partido político solo podrán aspirar a cargos de elección popular en representación de otro partido después de transcurridos por lo menos doce (12) meses.

Parágrafo transitorio 1º. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente acto legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.

Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan personería jurídica que reemplazará a la de quienes se agrupen. La nueva agrupación así constituida gozará de los beneficios y cumplirá las obligaciones, consagrados en la Constitución para los partidos y movimientos políticos en materia electoral.

Parágrafo transitorio 2º. Un número plural de Senadores o Representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones de Congreso haya obtenido más del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el territorio nacional, podrá solicitar el reconocimiento de la personería jurídica de partido o movimiento político. Esta norma regirá por tres (3) meses a partir de su promulgación.

Artículo 3º. El epígrafe del Capítulo III del Título IV de la Constitución Política quedará así:

“Régimen de la Oposición”

Artículo 4º. El artículo 112 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que no participen en el Gobierno o que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficiales, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o de aquellos que hagan uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación; y el nombramiento de un gabinete conformado por un número igual al de los ministros del despacho, que designará el representante legal del partido o movimiento político de oposición y destinado a fiscalizar las actuaciones del gobierno y la administración pública en todos los niveles.

Los partidos y movimientos con personería jurídica que no participan del Gobierno tendrán derecho a conformar las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

El candidato a los cargos de Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernador o Alcalde que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga, cuando menos, un diez por ciento (10%) de la votación en la respectiva elección, tendrá derecho a ocupar una curul en el Senado, en la Cámara de Representantes, Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal, respectivamente, durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible, y su ejercicio no produce inhabilidad para ninguna elección.

El Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales, y los Personeros Distritales y Municipales deberán pertenecer a partidos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno.

Si los partidos a los cuales pertenecen los funcionarios señalados en el inciso anterior, tomaren la decisión de abandonar la oposición a los correspondientes gobiernos, aquellos cesarán en sus funciones a los treinta (30) días de registrarse tal decisión en el Consejo Nacional Electoral.

De manera inmediata al registro de esta decisión se iniciará un nuevo trámite de selección del funcionario, velando siempre porque la elección recaiga en ciudadanos avalados por partidos políticos que no participen en el Gobierno o que se hayan declarado en oposición.

Los afiliados a los partidos políticos que se encuentren en la oposición no podrán desempeñar cargos de responsabilidad política, salvo que sean expresamente autorizados para ello por el respectivo partido o movimiento.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia de este capítulo.

Parágrafo. Para efectos del séptimo inciso de este artículo entiéndese por cargos de responsabilidad política los siguientes: ministro, viceministro, superintendente, director, gerente o presidente de entidades descentralizadas, secretario de despacho, embajador y cónsul.

Artículo 5º. El numeral noveno del artículo 135 de la Constitución quedará así:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:

9. Proponer moción de censura en contra de los ministros, los Jefes de Departamento Administrativo, los Presidentes, los Gerentes o los Directores de Instituciones del orden nacional, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate con audiencia de los funcionarios respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara proponente. Una vez aprobada, el funcionario encargado quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia dentro del mismo período a menos que la motiven hechos nuevos. El funcionario que fuere separado de su cargo por este motivo no podrá volver a ejercer funciones públicas sino transcurridos cinco (5) años contados a partir del momento de la sanción.

Artículo 6º. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrán un número adicional de dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas; y uno más, que será ocupado por el candidato a la Presidencia de la República que siga en votos a quien se declare elegido, conforme lo previsto en el artículo 112 de la Constitución Política.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 7º. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Habrán una curul para la fórmula vicepresidencial del candidato a presidente que haya seguido en votos al elegido, en los términos previstos en el artículo 112 de la Constitución Política.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco Representantes.

Artículo 8º. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 179. No podrán ser congresistas:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, magistrados de las altas cortes, nominadores, ordenadores del gasto o administradores de bienes fiscales y/o parafiscales y presidentes o directores de las cajas de compensación familiar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de elección.

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista.

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Lo previsto en este numeral también se aplicará respecto de los servidores públicos elegidos por corporaciones públicas, juntas directivas, consejos directivos o consejos superiores de entidades de derecho público, cualquiera sea su denominación.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubieren renunciado con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 9º. El artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, previo concurso de méritos que realizará cada una de estas corporaciones, y no podrá continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del período, salvo que haya sido reelegido. Los candidatos deberán contar con el aval de cualquier partido o movimiento político con personería jurídica que se haya declarado en oposición al Gobierno. Quien ejerza en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sólo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.

Artículo 10. El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al de gobernador o alcalde, según el caso, de ternas presentadas así: dos (2) candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno (1), por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, previo concurso de méritos que realizará cada una de estas corporaciones. Los candidatos deberán contar con el aval de cualquier partido o movimiento político con personería jurídica que se haya declarado en oposición al respectivo Gobierno departamental o municipal. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral que deberá expedir la correspondiente certificación.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Para ser elegido contralor departamental, municipal o distrital, se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, municipal o distrital, salvo la docencia.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, municipal o distrital no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, municipio o distrito, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Parágrafo 1º. De conformidad con el inciso tercero, en los departamentos en los que tenga jurisdicción más de un Tribunal Superior de Distrito Judicial, cada uno de los Tribunales presentará una terna para la respectiva elección de Contralor.

Parágrafo 2º. Además de los requisitos señalados por el inciso tercero, los partidos o movimientos políticos o los grupos significativos de ciudadanos que se hayan declarado en oposición deberán cumplir con el umbral dispuesto en inciso cuarto del artículo 112.

Artículo 11. El artículo 276 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna presentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, previo concurso de méritos que realizará cada una de estas corporaciones. Los candidatos deberán contar con el aval de cualquier partido o movimiento político con personería jurídica que se haya declarado en oposición al Gobierno. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, que deberá expedir la correspondiente certificación.

Artículo 12. El artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 299. En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los gobernadores, secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados y que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de once (11) miembros ni más de treinta y uno (31). Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

El candidato al cargo de gobernador que siga en votos a quien se declare elegido, y que obtenga, cuando menos, un diez por ciento (10%) de la votación tendrá derecho a ocupar una curul adicional en la asamblea, durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible y su ejercicio no produce inhabilidad para ninguna elección.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrán la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena de prisión, con excepción de los delitos políticos o culposos, y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la asamblea departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley.

Artículo 13. Se adicionará un numeral nuevo al artículo 300 de la Constitución Política del siguiente tenor:

Artículo 300. Corresponde a las asambleas departamentales:

13. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho, los gerentes y los directores de institutos descentralizados del orden departamental por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura deberá proponerla por lo menos la tercera parte de los miembros que componen la asamblea departamental. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia de los funcionarios respectivos. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de por lo menos las dos terceras partes de los integrantes de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre

la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. En todo lo demás se aplicará lo dispuesto en el numeral noveno del artículo 135.

Artículo 14. El numeral 13 del artículo 305 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:

13. Escoger, de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento. En todo caso, las ternas sólo podrán ser conformadas por candidatos oriundos del respectivo departamento.

Artículo 15. El artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 312. En cada municipio habrá una corporación de elección popular para períodos de cuatro (4) años que ejercerá el control político sobre los actos de los alcaldes, secretarios de despacho, gerentes y directores de institutos descentralizados y que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros, según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

El candidato al cargo de alcalde que siga en votos a quien se declare elegido, y que obtenga, cuando menos, un diez por ciento (10%) de la votación tendrá derecho a ocupar una curul adicional en el concejo distrital o municipal, durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible y su ejercicio no produce inhabilidad para ninguna elección.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Para ser elegido concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos, y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Artículo 16. El numeral octavo del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

8. Elegir personero, en el primer mes de sesiones, para un período igual al del alcalde de terna que presente el Tribunal Superior de Distrito Judicial respectivo, previo concurso de méritos que realizará esta corporación. Los candidatos deberán contar con el aval de cualquier partido o movimiento político con personería jurídica que se haya declarado en oposición al gobierno distrital o municipal. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, quien deberá expedir la correspondiente certificación.

Artículo 17. El numeral décimo del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

10. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho, los gerentes y los directores de institutos descentralizados del orden distrital o municipal por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura deberá proponerla por lo menos la tercera parte de los miembros que componen el concejo distrital o municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia de los funcionarios respectivos. Su aprobación requerirá las dos terceras partes de los integrantes de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma

materia dentro del período a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. En todo lo demás se aplicará lo dispuesto en el numeral noveno del artículo 135.

Artículo 18. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Eduardo Enríquez Maya, Representante a la Cámara por el departamento de Nariño; *Hernando Gómez Barrera*, *Juan Hurtado Cano*, *Reginaldo Montes*, *Carlos Holguín Sardi*, *José Luis Arcila Córdoba*, *R. Camacho W.*, *Germán Varón Cotrino*, *Pedro Jiménez*, *Luis Antonio Serrano*, *Carlos Arturo Piedrahíta*, *Dixon Tabasco*, hay otras firmas ilegibles.

Nota. Falta artículo de la revocatoria.

Bogotá, D. C.,...

Doctora

ZULEMA JATTIN CORRALES

Presidenta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

En nuestra condición de miembros del Congreso y en uso del derecho que consagra el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia, precisamente el derecho de presentar proyectos de acto legislativo, por su intermedio entregamos a la Corporación que usted preside un proyecto de acto reformativo de nuestra constitución, *por medio de la cual se modifican los artículos 77, 108, 112, 135, 171, 176, 179, 267, 272, 276, 299, 300, 305, 312 y 313 a la Constitución Política de Colombia.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Antecedentes y propósitos

Conviene advertir a los honorables Congresistas que este proyecto de acto legislativo fue presentado en el mes de junio de 2004, por más de 80 miembros del Congreso, con el propósito de buscarle espacios democráticos a la oposición, ofrecerle representación en los organismos de control y, especialmente, incrementar cada día la eficacia del voto ciudadano e impulsar la actividad de los partidos y movimientos políticos.

La opinión pública recibió con beneplácito y expectativa el proyecto de acto legislativo y una gran mayoría de integrantes del congreso, además de compartirlo, lo socializó, y lo hizo conocer a través de diferentes medios masivos de comunicación social.

En ese orden de ideas, el proyecto de acto legislativo que nuevamente ponemos a consideración del Congreso, recibió plena legitimación en sectores políticos, académicos y comunidad en general.

Es tan evidente el aserto anterior que en la Cámara de Representantes se surtieron los trámites reglamentarios de aprobación, mas, al empezar la discusión del proyecto en la Comisión Primera Constitucional del Senado, no hubo posibilidad de sacarlo adelante, pues desafortunadamente una minoría de Congresistas, en lugar de estudiar y discutir el proyecto, y de derrotarlo inclusive si era del caso, se dio a la tarea de desintegrar el quórum reglamentario para torpedearlo.

Estamos convencidos de la necesidad y conveniencia del proyecto de acto legislativo de oposición, con mayor razón ahora, cuando el acto legislativo que autoriza la reelección presidencial inmediata, se encuentra vigente. En adelante, a la reelección inmediata del Presidente de la República, como un ejercicio de la democracia, hay que contraponer, para garantizar la igualdad de condiciones, tanto el régimen de oposición a nivel constitucional, como la ley estatutaria de oposición que deberá el Congreso expedir en el semestre en curso.

En cuanto se relaciona con el acto legislativo de oposición, nos permitimos presentarlo nuevamente, revitalizado y actualizado el texto que le dio origen, con el estudio y las propuestas que se hicieron en el trámite en la Cámara de Representantes y en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado.

Es imprescindible en una democracia contar con partidos y movimientos políticos activos y consistentes, con una oposición que pueda convertirse

en gobierno y con una ciudadanía que no solamente participe en las elecciones depositando su voto. Este desde luego es un derecho y un pronunciamiento de altísima importancia, pero debemos comprender que la ciudadanía, además del voto, es la construcción de la ciudad en que vivimos entendiéndola no solo como un medio de consumo sino sobre todo como un sistema de vida individual y colectiva.

El ideal de los partidos y movimientos políticos es dirigir el Estado, pero los que no conducen el gobierno aspiran a adoptar una oposición dialéctica, esta es, una oposición que sabe cómo gobernar, que tiene vocación de hacerlo con principios, métodos y alternativas distintos, porque se apartan y contradicen los imperantes, con miras a asegurar a los colombianos convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz.

El proyecto que presentamos es un comienzo.

La exposición de motivos consta de dos partes. En la primera, se presenta de manera general la finalidad del proyecto de acto legislativo. En la segunda parte, se resume y analiza brevemente la estructura temática del mismo proyecto.

1. Finalidad del proyecto de acto legislativo

El presente proyecto de acto legislativo tiene como objetivo principal otorgar a la oposición verdaderos espacios de participación política y administrativa, representación en las corporaciones públicas y ampliar el alcance del control político a través de la moción de censura, como medios para consolidar el tan anhelado Estado Social y Democrático de Derecho y avanzar en el perfeccionamiento del sistema democrático.

En efecto, como está implícito en el presente proyecto, el funcionamiento adecuado de la democracia exige una reglamentación concreta y real del derecho y el deber de la oposición de criticar constructivamente, en nombre del bienestar general, las decisiones políticas y administrativas que adopte el gobierno de turno.

Conceptualmente, la oposición y su correspondiente reconocimiento y protección son una consecuencia de los significados e implicaciones esenciales de la democracia sustantiva, entre ellos, el pluralismo social, cultural y político. Por una parte, con el reconocimiento de la oposición se materializa la justa distribución del poder político entre la mayor cantidad de ciudadanos, incluidas las minorías, que pretende la democracia. Por otra parte, la oposición también corresponde y se fundamenta en el ideal de igualdad en el cual todo Gobierno democrático debe inspirarse. Así, la oposición, como actor minoritario pero con un derecho a expresar el desacuerdo con las decisiones políticas y la conducción de la administración adoptada por el Gobierno, es pues un resultado de estos dos ideales.

Ahora bien, el reconocimiento de la oposición no basta para que estos ideales democráticos se realicen apropiadamente. Estos sólo se harán efectivos por medio del reconocimiento, la consagración y la protección de un conjunto de derechos generales y específicos de la oposición, cuando esta se declare y haga pública con la inscripción ante el Consejo Nacional Electoral.

En términos generales, el derecho a la oposición es una manifestación del derecho a la libertad de expresión. La libertad de expresión, consagrada en el artículo 20 de nuestra Constitución, hace eco a lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su artículo 11 en donde se establece que: “la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre”.

El derecho a la oposición se relaciona con la libertad de reunión y asociación. La Constitución Política de 1991 reconoció que el ejercicio de la crítica política entraña algunos derechos específicos tales como el acceso a la información y la documentación oficiales; el uso de los medios de comunicación social del Estado; el derecho a la réplica en los medios de comunicación del Estado y el derecho a la participación en los organismos electorales y representación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

El presente proyecto de acto legislativo, entonces, se enmarca dentro de los objetivos democráticos señalados anteriormente. Este objetivo se logra por medio del desarrollo de una serie de garantías, derechos y limitaciones a la oposición y por medio de la ampliación de las medidas de control.

Una corriente de opinión encabezada por el ex presidente Alfonso López Michelsen propuso el año pasado implantar en Colombia el sistema parlamentario, por tratarse, en su sentir, del mecanismo más practicado y eficiente del mundo, que ha encauzado la vida política de los países más prósperos y hace posibles el funcionamiento y desarrollo de los gobiernos, de los partidos políticos y de la oposición.

Sin embargo, la democracia cuenta con dos sistemas políticos: el presidencial y el parlamentario. El primero rige en el continente americano, salvo en el Canadá y algunas Islas del Caribe que fueron colonias inglesas o francesas. El segundo impera en Europa con excepción de los países que se liberaron del comunismo. Y en Africa y Asia, como gran parte de sus países fueron colonias de potencias europeas, al independizarse acogieron el sistema parlamentario.

De esa manera, de las democracias del mundo actual la mitad son presidenciales y las otras parlamentarias. El presidencial y el parlamentario son fórmulas jurídico-políticas, cuyos resultados no dependen exclusivamente de su contenido teórico, sino de los elementos y condiciones materiales, humanas y políticas con que se implanten.

Así, la oposición política no es exclusiva del sistema parlamentario, pues puede funcionar también en el sistema presidencial, en la medida en que se den los presupuestos, instrumentos y voluntad política para realizarla.

2. Estructura y contenido del proyecto de acto legislativo

El presente proyecto de acto legislativo desarrolla tres ejes temáticos: el régimen de la oposición, la ampliación de las medidas de control político de moción de censura, y otras reformas adicionales al régimen político y electoral consagrado en el texto constitucional.

a) Régimen de la oposición

El proyecto de acto legislativo que nos ocupa consagra una serie de derechos y limitaciones que surgen del ejercicio de la oposición. En primer lugar, se establece el derecho a una curul en el Senado, la Cámara de Representantes, la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal o Distrital para los candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia, Gobernación y Alcaldía respectivamente, que sigan en votos a quien sea elegido, siempre y cuando haya obtenido por lo menos el 10% de los votos y se declare en oposición al Gobierno. En segundo término, el partido o movimiento político que siga en votos al que eligió al Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, y se haya declarado en oposición al gobierno deberá avalar el nombramiento del Contralor General de la República o de las contralorías departamentales, municipales o distritales.

De la misma forma, el Procurador General de la Nación deberá contar con el aval del partido o movimiento político que se haya declarado en oposición al Gobierno.

En cuanto a derechos, el proyecto establece que uno de los miembros de la Comisión Nacional de Televisión será escogido de una terna que presentará el representante legal del partido o movimiento que le siga en votos a quien fue elegido Presidente de la República, siempre y cuando dicho partido o movimiento se haya declarado en oposición al gobierno.

En cuanto a las limitaciones de la oposición, el proyecto establece que los afiliados a los partidos políticos no podrán desempeñar cargos de responsabilidad política, ministro, viceministro, superintendente, director, gerente o presidente de entidades descentralizadas, secretario de despacho, embajador y cónsul en los gobiernos en los que no participe su partido, salvo que sea expresamente autorizado para ello;

b) Ampliación de la moción de censura

Con respecto al segundo eje temático del presente proyecto, la propuesta establece la ampliación de las medidas de control político consistentes en la moción de censura, actualmente presentes en la Constitución Política.

Por un lado, en lo referente a la moción de censura, esta pretende hacerse extensiva a otros funcionarios del nivel nacional. Igualmente, como medida novedosa, se consagra para el nivel departamental, municipal y distrital, hasta la fecha inexistente, en contra de funcionarios del respectivo orden.

Así, en primer lugar, se plantea que un número determinado de miembros de cada una de las Cámaras del Congreso pueda proponer a la plenaria de dicha Cámara moción de censura respecto de los ministros, los jefes de departamentos administrativos y los presidentes, gerentes o directores de institutos del orden nacional, en razón de asuntos relacionados con las funciones propias de sus cargos o por desatender a los requerimientos que les haga el Congreso.

En segundo lugar, la moción de censura, que se tramita previa propuesta de la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara, será aprobada por la mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara proponente, y no por el Congreso en pleno.

Y, en tercer lugar, se propone que la facultad de formular moción de censura se extienda a los miembros de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, de manera que puedan estos proponerla en contra de los secretarios del despacho y los gerentes y directores de los institutos descentralizados del orden respectivo;

c) Otras reformas

El presente proyecto de acto legislativo reforma otros aspectos del régimen electoral y político previsto en la Constitución Nacional, distintos del régimen de la oposición propiamente dicho y de los mecanismos de control político, pero relacionados con ella y de clara conveniencia para el país.

En primer lugar, se agrega como requisito para ejercer el cargo de concejal haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

En segundo lugar, se concede a los movimientos sociales y a los grupos significativos de ciudadanos el derecho de inscribir candidatos a las distintas elecciones, y se les obliga, en caso de presentarse a las elecciones de presidente, alcalde o gobernador, a presentar listas únicas para el Senado, la Cámara de Representantes y las demás corporaciones según corresponda.

En tercer lugar, se extiende la inhabilidad de que trata el numeral octavo del artículo 179 sobre las prohibiciones para ser congresista, a los servidores públicos elegidos por corporaciones públicas, juntas o consejos directivos, y consejos superiores de entidades de derecho público. Según esta disposición, los servidores públicos cuya nominación haya ocurrido en algunas de las circunstancias señaladas, no podrán ser elegidos para más de una corporación o cargo público, aún si los períodos coinciden sólo parcialmente. Igualmente, se amplía la inhabilidad para ser congresista de que trata el numeral segundo de este mismo artículo a los magistrados de las altas cortes, nominadores, ordenadores o administradores de bienes fiscales y/o parafiscales, presidentes y directores de cajas de compensación. Así pues, quienes hayan ocupado cualquiera de estos cargos dentro del año inmediatamente anterior a las elecciones para el Senado y la Cámara de Representantes quedarán inhabilitados para presentar su candidatura.

En cuarto lugar, se establece para los afiliados a un partido político que renuncien a él, la prohibición de ocupar un cargo de elección popular en nombre o representación de otro partido por un período de tres meses.

3. Modificaciones al régimen de la oposición

a) Reestructuración del artículo 112

A fin de ordenar y sistematizar el régimen de la oposición que desarrolla el proyecto, se propone consagrar genéricamente en el artículo 112 que fue específicamente concebido para ocuparse de esta materia los derechos, las limitaciones y los deberes de la oposición que propone separadamente el proyecto.

Con este objetivo, se agrega al artículo 112 un cuarto inciso que, anticipándose a las adiciones de los artículos constitucionales 267, 272, 276 y 313, anuncia el deber y el derecho de la oposición de proporcionar los candidatos para los cargos de Contralor General de República, Procurador General de Nación y sus equivalentes funcionales a nivel departamental y municipal.

De esta misma manera, se introducen como incisos quinto y sexto las previsiones al artículo 108 sobre el abandono del status de opositor del movimiento o partido político que haya propuesto a quien resulte elegido para estos cargos.

Y para completar, también se ubica dentro de este artículo como un penúltimo inciso la prohibición a los afiliados a partidos o movimientos de oposición el ocupar cargos de responsabilidad política dentro del gobierno de turno.

Se adiciona en este artículo el derecho de la oposición a nombrar un gabinete público, de número igual al de los ministros del despacho, con el fin de fiscalizar las actuaciones del gobierno en todos los niveles.

Podría decirse que este gabinete se parece al denominado gabinete en la sombra que se consolidó en el siglo XIX en el sistema parlamentario Británico.

Actualmente el partido conservador está en la oposición en la Gran Bretaña y ha constituido un gabinete en la sombra que lidera Michael Howard, integrado por 11 miembros del parlamento y asesorado por un consejo de veteranos entre quienes está el primer ex ministro John Major.

El proyecto recoge una idea parecida, pero no propone un gabinete en la sombra sino un gabinete que designará el representante legal del partido de oposición, públicamente y con actuación no en la sombra sino a la luz del día, precisamente porque la oposición debe declararse solemnemente ante el Consejo Nacional Electoral;

b) Nuevo epígrafe del Capítulo III, Título IV, de la Constitución Política.

Como consecuencia de las adiciones señaladas en el artículo 3º se propone reemplazar el actual epígrafe del Capítulo III, Título IV, que reza “Del Estatuto de la Oposición” por la expresión “Régimen de la Oposición”.

Esta modificación es una consecuencia de la reestructuración del artículo 112. A nuestro juicio, el nuevo epígrafe anuncia adecuadamente el contenido del artículo 112 tras las modificaciones al mismo y evita los equívocos a los que da lugar el encabezado actual. En efecto, el artículo 112 se encuentra hoy día inexplicablemente antecedido por la expresión “Estatuto de la Oposición” a pesar de que se trata de una disposición constitucional y no de una disposición legal o reglamentaria como lo implica el término “estatuto”. Así, el estatuto hace referencia a una reglamentación, en cambio el régimen tiene que ver con un sistema normativo;

c) El carácter facultativo del derecho del candidato derrotado en las elecciones para Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernador o Alcalde a ocupar una curul en la corporación correspondiente, es decir, Senado, Cámara de Representantes, Asamblea y Concejo municipal o distrital;

d) Habilidad del candidato derrotado que ocupe la curul correspondiente para participar en elecciones posteriores.

Igualmente se adiciona a los artículos 299 y 312, que se ocupan del derecho del candidato a Gobernador y Alcalde que resulte derrotado, de ocupar la respectiva curul, la misma disposición sobre la inexistencia de inhabilidades para participar en elecciones futuras de que trata el inciso tercero del artículo 112.

El propósito de esta adición es otorgar un tratamiento igualitario a quienes ingresen en estas circunstancias especiales al congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales;

e) Con esta propuesta se busca conceder a todos los movimientos y partidos políticos que se declaren en oposición, el derecho a proporcionar los candidatos a ocupar los cargos de Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Contralor Territorial y Personero, siempre que se declaren en oposición al gobierno de turno;

f) Expedición del certificado de oposición por parte del Consejo Nacional Electoral

Se dispone que para efectos de que se le apliquen los derechos, las limitaciones y las obligaciones de la oposición a cualquier movimiento o partido político, sea el Consejo Nacional Electoral en todos los casos, el que reciba y certifique su declaración de oposición. Se considera que esta es la máxima autoridad en la materia y debido a la trascendencia y

los efectos jurídicos de la declaración de oposición, debe ser esta la encargada de expedir la correspondiente certificación.

2. Modificaciones a la ampliación de la moción de censura

a) Armonización de los preceptos sobre mayorías para solicitar y aprobar la moción de censura.

Se propone una sola fórmula de mayorías para solicitar y aprobar la moción de censura en las asambleas departamentales y en los concejos municipales. Se optó por las previsiones del artículo 135 debido a sus exigencias. A causa de la gravedad de la aprobación de una moción de censura la destitución y la muerte política por un período de cinco años del funcionario sancionado su trámite requiere de mayorías verdaderamente calificadas y exigentes. Por esta razón, se propone esta fórmula: La moción de censura deberá proponerla por lo menos la tercera parte de los miembros que componen la asamblea o el concejo municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia de los funcionarios respectivos. Su aprobación requerirá las dos terceras partes de los integrantes de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia dentro del período a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. En todo lo demás se aplicará lo dispuesto en el numeral noveno del artículo 135;

b) Posibilidad jurídica de intentar por segunda vez la moción de censura por los mismos hechos y contra el mismo funcionario cuando haya tránsito de período electoral a otro.

Se limita al período electoral correspondiente la prohibición de intentar la moción de censura por más de una vez contra un funcionario por los mismos hechos, pero los funcionarios que se mantengan en el ejercicio de sus funciones de un período electoral a otro, pueden ser sujetos de nueva moción de censura por parte de la Asamblea o el Concejo recientemente elegida o elegido.

Con esta propuesta se levanta la restricción del control político, de modo que quienes reciban el aval del electorado para conformar alguna de las corporaciones mencionadas puedan expresar su desacuerdo con las actuaciones de algún funcionario y eventualmente, determinar su remoción;

c) Unificación de las causales para proponer y aprobar las mociones de censura.

Se hace extensiva la posibilidad de proponer la moción de censura contra los jefes de departamento administrativo, los presidentes, los gerentes o los directores de instituciones del orden nacional, departamental, municipal o distrital;

d) Período de inhabilidad para quienes se retiren de un partido político para aspirar a cargos de elección popular en nombre de otro partido.

Se establece un período de doce meses de inhabilidad para quienes se retiren de un partido político y aspiren a cargos de elección popular a nombre de otro partido. Esta inhabilidad es necesaria para evitar de manera eficiente el oportunismo político, otorgarle seriedad a la afiliación partidista y fortalecer los partidos. Gracias a una inhabilidad de este talante, la suscripción o por el contrario, la renuncia a un partido, se convierte en una decisión de trascendencia ideológica que debe ser cuidadosamente analizada por el interesado y no, como ha ocurrido, en una decisión de conveniencia.

Dejamos, a consideración del honorable Congreso de la República, formuladas estas ideas para debatirlas en el corazón de la democracia colombiana.

Atentamente,

Eduardo Enríquez Maya, Representante a la Cámara por el departamento de Nariño; *Hernando Gómez Barrera*, *Juan Hurtado Cano*, *Reginaldo Montes*, *Carlos Holguín Sardi*, *José Luis Arcila Córdoba*, *R. Camacho W.*, *Germán Varón Cotrino*, *Pedro Jiménez*, *Luis Antonio Serrano*, *Carlos Arturo Piedrahíta*, *Dixon Tapasco*, hay otras firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 318, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Eduardo Enríquez Maya* y otros.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 320 DE 2005 CAMARA

por el cual se adiciona el parágrafo 1° del artículo 180 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. - Adiciónase el parágrafo 1° del artículo 180 de la Constitución Política, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo 1°. Del Régimen de incompatibilidades aplicables a los Congresistas, se exceptúan:

a) El ejercicio de la cátedra universitaria;

b) El ejercicio de los cargos de Ministros del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo y Agentes Diplomáticos. La aceptación de cualquiera de estos empleos produce vacante transitoria por el tiempo en que se desempeñe el cargo, la cual será reemplazada por la persona del nombre que en orden descendente le siga en votación de la lista del partido por el cual fue elegido el congresista.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir del 20 de julio de 2006.

Germán Varón Cotrino, *Eduardo Enrique Maya*, *José M. Imbett*, *Tonny Jozame*, *José Luis flórez Rivera*, *Oscar Arboleda P.*, siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Permitir que los miembros del Congreso de la República, en nuestro país, puedan ejercer funciones en el ejecutivo ha sido un asunto ampliamente discutido en los escenarios políticos, los medios de comunicación y los foros académicos. Para los más radicales, el tema debe ser visto precisamente como lo consagra la Constitución de 1991, como una prohibición absoluta.

La Constitución de 1991 tuvo un excesivo celo y quiso que los congresistas se dedicaran en forma exclusiva al ejercicio de sus labores legislativas, ha privado al país de establecer una profesionalización de la actividad política cerrando las puertas a la comunicación entre ejecutivo y legislativo.

Lo que se ha visto hasta el momento es que luego de la adopción de la prohibición, Colombia ha contado con ministros improvisados que no poseen un buen manejo de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, generando dificultades para el Gobierno en el trámite de iniciativas y en las mismas relaciones entre las dos ramas del poder público.

La Constitución de 1886, en su artículo 108, facultaba al Presidente de la República para conferir empleo a los Senadores y Representantes en ejercicio de su cargo como Ministros y Viceministros del despacho, jefe de Departamento Administrativo, gobernador, Alcalde de Bogotá (cuando no era de elección popular), Agente de Diplomático y Jefe Militar en tiempo de guerra. Completaba el mandato reconociendo que la aceptación del cargo producía una vacancia en al respectiva Cámara.

El texto, más tarde modificado por el artículo 33 del Acto Legislativo número 1 de 1968, mantenía la posibilidad de que los congresistas pudieran colaborar con el ejecutivo y que esa vacante que se produce es transitoria.

Ello permitía que los integrantes de las Cámara legislativas cooperaran y unificarán criterios entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Pero en la actualidad y frente al tema, precisamente, de colaboración entre las dos ramas públicas existe un vacío.

En esto es claro el análisis que en su oportunidad, hizo el senador Carlos Holguín Sardi, quien aseguró que el Sistema Presidencial colombiano se legitima a través de funciones: la de control político y la de cooperación. La primera de ellas está garantizada por la Constitución Política, pero la segunda no, porque si lugar a dudas cuando se prohíbe que los congresistas puedan acompañar al Gobierno desde altos cargos en el ejecutivo o en el servicio diplomático, se está debilitando la capacidad de colaboración y unificación de criterios porque se está privando al Estado colombiano de hombres probos y, en las Cámaras Legislativas se encuentran los hombres más eminentes y hábiles de la política nacional.

Como dice el profesor José María Samper, en su “Comentario Científico a la Constitución de 1886”, “¿Hay casos en que sea razonable permitir que la regla tenga excepciones? Seguramente sí, como puede indicarlo una notoria conveniencia”. Y en el caso particular que nos asiste, la notoria conveniencia se ve. Por estos casos excepcionales, es justo permitir al Presidente que confiera empleos, de carácter esencialmente político a miembros del Congreso, pero no impide que los nombrados sujetos a la influencia del Gobierno, puedan volver a ejercer como miembros de las Cámaras Legislativas.

Ya en la legislatura pasada, el Congreso de la República estudió un proyecto de ley que permitía el nombramiento de congresistas como Ministros o como embajadores que surtió parte del trámite.

Pero realmente el tema o es nuevo, mediante Acto Legislativo número 1 de 1968 se estableció en la Constitución de 1886, que las incompatibilidades de los congresistas para acceder a cargos del Ejecutivo, tendrían una excepción: Ministros del Despacho, Viceministros, Jefes de Departamento Administrativo, Gobernadores y Alcaldes de Bogotá, creándose una vacante transitoria durante el tiempo que el congresista desempeñara la función.

Lo anterior, atendiendo a razones de conveniencia, como quiera que los Congresistas, conocedores de la realidad del país y de sus necesidades, en determinados momentos pueden colaborar en mejor forma a la consecución de los fines Estatales, por lo que una limitación en ese sentido, resulta inocua, como se dijo anteriormente.

Sin embargo, en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, las consideraciones que se tuvieron en cuenta, apuntaban a mantener la independencia del Congreso frente al Ejecutivo y evitar desmanes y derroches del poder legislativo, lo que en sentir de los constituyentes se podría obtener estableciendo la imposibilidad de que el Presidente los nombrara en cargos como Ministros y Embajadores.

En efecto, el artículo 180 Constitucional, establece una única excepción a la incompatibilidad de acceder a cargos o empleos públicos o privados, consistente en la Cátedra Universitaria, lo que resulta extraño en un país de Democracia Participativa y de régimen presidencialista, que además propugna en el preámbulo de su Carta, por la colaboración entre las distintas ramas del poder.

Siendo que los argumentos obtenidos para establecer esta incompatibilidad, resultan poco efectivos para lograr su cometido, y por el contrario privan al País de una herramienta valiosa, ponemos en consideración una modificación a la Carta Magna, a efectos de levantar esta limitación.

En este sentido, la modificación que propongo a la norma superior, pretende ampliar la gama de posibilidades con que cuenta el Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores, pues no se busca privar al Gobierno del Concurso de los empresarios, y de los profesionales y de la gente del sector privado, sino que además tenga la posibilidad de apelar a las personas dedicadas al servicio público y a la actividad de la política, con lo que fortalece la capacidad de servicio y de acción administrativo e incrementa los compromisos de responsabilidad política hacia el futuro de la vida nacional, por parte de estos funcionarios, toda vez que el político, quien ha dedicado su vida al servicio público, se somete permanentemente al juicio de sus conciudadanos, teniendo que responder periódicamente por sus actos.

Finalmente, vale la pena anotar que la causal de incompatibilidad, tal como se encuentra dispuesta en el artículo 180 de la C. P., dista de las concepciones que en esta materia, consagran diferentes países como en

los regímenes parlamentarios puros de Inglaterra y Alemania, en regímenes mixtos como Francia y España y en regímenes presidencialistas como Estados Unidos y los países latinoamericanos, en donde los legisladores pueden ser llamados por sus respectivos gobiernos a servir en el ejecutivo, en algunos casos con la opción de regresar a ocupar su curul, en otros con la consecuencia de perder su investidura y en los parlamentarios (Inglaterra y Francia) ejerciendo simultáneamente tanto la función ejecutiva como la legislativa pues en su condición de Ministros continúan actuando como legisladores.

José Luis Flórez Rivera, Reginaldo Montes, Germán Varón Cotrino, Tonny Jozame, Oscar J. López, Eduardo Enríquez Maya, José M. Imbett, Oscar Arboleda P., hay otras firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 320, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Germán Varón Cotrino* y otros.

El Secretario General,

Sin firma.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 324 DE 2005

CAMARA

por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Para la elección de Representantes a la Cámara cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La Cámara de Representantes estará integrada por 166 representantes. Los departamentos y el Distrito Capital Bogotá, elegirán 161 miembros, de la siguiente manera:

Entidad territorial	Número de curules
Amazonas	2
Antioquia	17
Arauca	2
Atlántico	7
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2
Bogotá, D. C.	18
Bolívar	6
Boyacá	6
Caldas	5
Caquetá	2
Casanare	2
Cauca	4
Cesar	4
Córdoba	5
Cundinamarca	7
Chocó	2
Guainía	2
Guaviare	2
Huila	4
La Guajira	2
Magdalena	5
Meta	3
Nariño	5

Entidad territorial	Número de curules
Norte de Santander	5
Putumayo	2
Quindío	3
Risaralda	4
Santander	7
Sucre	3
Tolima	6
Valle del Cauca	13
Vaupés	2
Vichada	2

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco Representantes”.

Artículo 2º. Vigencia. Lo dispuesto en este acto legislativo regirá a partir de las siguientes elecciones que se celebren con posterioridad a su aprobación y deroga las normas que le sean contrarias.

Dixon Tapasco, Nancy Patricia Gutiérrez, Alonso Acosta Osio, Armando Benedetti, Ciro Ramírez, Claudia Blum, Adalberto Jaimes Ochoa, Oscar Arboledas P., William Vélez, Eduardo Enríquez Maya, José Renán Trujillo, hay otras firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción

La iniciativa de fijar un límite a la integración de la Cámara de Representantes es una propuesta que ha sido debatida en forma reiterada en el Congreso de la República. Es un cambio necesario para avanzar en la reforma estructural del Estado que demanda el país.

En la Cámara de Representantes se prevé en los próximos años un significativo crecimiento en su integración cuando se apliquen las cifras reales de población que tiene el país, que conllevaría consecuencias indeseables sobre la representatividad de los departamentos menos poblados, sobre el funcionamiento de la corporación y sobre las finanzas nacionales.

2. Congelación del tamaño de la Cámara de Representantes

Desde hace varios años se ha venido analizando en el país y en el seno del mismo Congreso la posibilidad de reducir o congelar el tamaño del cuerpo legislativo. Por razones políticas o fiscales, las distintas iniciativas han planteado fórmulas diversas, encaminadas a modificar la definición constitucional que desde 1991 ha establecido la existencia en el país de un Senado con una integración fija de 102 miembros, y una Cámara que puede aumentar en tamaño de acuerdo con el incremento poblacional. El presente proyecto de acto legislativo plantea que la Cámara de Representantes esté conformada por un número fijo de miembros, que sirva de punto de partida para discutir nuevamente este tema con miras a que en el largo plazo se evite un incremento injustificado y excesivo del tamaño del Congreso.

2.1 La integración actual de la Cámara de Representantes

Actualmente la integración de la Cámara de Representantes está definida en el artículo 176 de la Constitución, en los siguientes términos:

“ARTICULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes”.

De acuerdo con esta regla constitucional, en el siguiente cuadro aparece el cálculo del número de representantes por departamento y Distrito Capital existente actualmente en el país:

Cámara calculada con censo de 1985

CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL	161
ESPECIALES	5
TOTAL CAMARA	166
TOTAL SENADO	102
TOTAL CONGRESO	268

	Censo 1985 (C)	Curules fijas (D)	Población que excede los primeros 250.000 (E)=(C)-(A)	(F) Curules asignadas por cada 250.000 que caben en (E)	Población sobrante (E)-(F) *250.000	(G) Curules adicionales por fracción mayor 125.000	Total curules (D)+(F)+(G)
Total nacional	30.062.198						
Amazonas	39.937	2	0	-	-	0	2
Antioquia	4.067.664	2	3.817.664	15	67.664	0	17
Arauca	89.972	2	0	-	-	0	2
Atlántico	1.478.213	2	1.228.213	4	228.213	1	7
Bogotá, D. C.	4.236.490	2	3.986.490	15	236.490	1	18
Bolívar	1.288.985	2	1.038.985	4	38.985	0	6
Boyacá	1.209.739	2	959.739	3	209.739	1	6
Caldas	883.024	2	633.024	2	133.024	1	5
Caquetá	264.507	2	14.507	-	14.507	0	2
Casanare	147.472	2	0	-	-	0	2
Cauca	857.751	2	607.751	2	107.751	0	4
Cesar	699.428	2	449.428	1	199.428	1	4
Chocó	313.567	2	63.567	-	63.567	0	2
Córdoba	1.013.247	2	763.247	3	13.247	0	5
C/marca.	1.512.928	2	1.262.928	5	12.928	0	7
Guainía	12.345	2	0	-	-	0	2
Guaviare	47.073	2	0	-	-	0	2
Huila	693.712	2	443.712	1	193.712	1	4
La Guajira	299.995	2	49.995	-	49.995	0	2
Magdalena	890.934	2	640.934	2	140.934	1	5
Meta	474.046	2	224.046	-	224.046	1	3
Nariño	1.085.173	2	835.173	3	85.173	0	5
Norte de S.	913.491	2	663.491	2	163.491	1	5
Putumayo	174.219	2	0	-	-	0	2
Quindío	392.208	2	142.208	-	142.208	1	3
Risaralda	652.872	2	402.872	1	152.872	1	4
San Andrés	35.818	2	0	-	-	0	2
Santander	1.511.392	2	1.261.392	5	11.392	0	7
Sucre	561.649	2	311.649	1	61.649	0	3
Tolima	1.142.220	2	892.220	3	142.220	1	6
Valle	3.027.247	2	2.777.247	11	27.247	0	13
Vaupés	26.178	2	0	-	-	0	2
Vichada	18.702	2	0	-	-	0	2

2.2 Algunos intentos previos de reforma

En los últimos seis años han existido importantes propuestas para reformar la integración del Congreso.

El tema fue tratado durante la discusión de la reforma política que presentó el Gobierno Nacional en 1998. Aunque el Proyecto de Acto Legislativo número 018 de 1998 Senado, 088 de 1998 Cámara, correspondiente a tal reforma, mantenía en su versión original la fórmula actual para la integración de la Cámara —sólo incluía una modificación para ampliar la representación de las minorías políticas—, en el texto que

se aprobó en primera vuelta se incluyó una norma que modificaba la regla de integración de la Cámara así:

Artículo 7º. Integración de la Cámara y representación de las minorías políticas. *El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:*

“Artículo 176. *La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.*

Habrá dos (2) representantes por cada circunscripción territorial y uno (1) más por cada quinientos mil (500.000) habitantes o fracción mayor de doscientos cincuenta mil (250.000) que tengan en exceso sobre los primeros quinientos mil (500.000).

Para la elección de representantes a la Cámara cada departamento y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá conformará una circunscripción territorial.

Habrá un número adicional de dos (2) representantes elegidos en circunscripción especial por las comunidades

Parágrafo. *En todo caso, ninguna circunscripción reducirá la representación que tenga en la Cámara de Representantes a la vigencia del presente acto legislativo”.*

Con ese texto se proponía en realidad una congelación de la Cámara tal como se había calculado hasta el momento (con el censo de 1985 y la regla de la Constitución de 1991), pero se preveía que hacia el futuro, frente a un incremento sustancial de población, la representación se hiciera sobre el doble de la base poblacional definida en la Constitución vigente.

Otra propuesta que puede mencionarse es la del proyecto de ley No. 261 de 2000 Cámara, 262 de 2000 Senado “Por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional” presentado en el año 2000 por el presidente Andrés Pastrana. Entre sus temas se incluía simultáneamente la reducción del Senado y la Cámara:

Artículo 1º. REDUCCION, INTEGRACION Y ELECCION DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA. *El Senado de la República se compondrá de setenta (70) senadores. Sesenta y cuatro (64) de ellos serán elegidos en circunscripción nacional, y seis (6) en circunscripciones especiales, así: dos (2) por las comunidades indígenas, uno (1) por las antiguas comisarias y uno (1) por las antiguas intendencias a que se refiere, en uno y otro caso, el artículo 309 de la Constitución Política, sin incluir al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; uno (1) por este último; y uno (1) por los colombianos residentes en el exterior.*

La Cámara de Representantes se compondrá de dos (2) representantes por cada circunscripción territorial y uno (1) más por cada quinientos mil (500.000) habitantes. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada Departamento y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

La asignación de curules para la integración del Congreso de la República se hará por aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción.

En este caso se buscaba la reducción inmediata del tamaño de la Cámara, aplicando una base semejante a la de la reforma política (500.000 habitantes) pero sin considerar la asignación de una curul adicional por fracción distinta a ese valor.

Otra propuesta que se recuerda en la historia reciente fue la del senador Jimmy Chamorro —en un intento de referendo de origen popular— en la que se proponía la integración de un Congreso unicameral de 120 integrantes.

En 2002, el Presidente Álvaro Uribe propuso también la conformación de un Congreso unicameral con un número total de miembros inferior a la suma actual de Senadores y Representantes, en un artículo contenido en el proyecto original de referendo que terminó con la expedición de la Ley 796/03.

Después de los debates en el Legislativo, se acordó mantener un Congreso bicameral, pero reducido en su tamaño frente al actual. En la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, el punto 6 proponía que el Senado quedara integrado por 83 miembros y que la Cámara tuviera una nueva integración que atendiera a la siguiente regla:

“... ”

Artículo 176. *La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.*

Habrá dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1,16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0,58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1,16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes, de las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el cincuenta por ciento (50%) del respectivo cuociente electoral. Para la asignación de curules, entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo sólo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna superare dicho umbral, se asignarán todas las curules por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política.

Adicionalmente, se elegirán cuatro (4) representantes para circunscripciones especiales, así: dos (2) para comunidades negras, uno (1) para la comunidad indígena y uno (1) elegido por los colombianos que residan en el exterior.

PARAGRAFO TRANSITORIO. *Una vez entre en vigencia la presente reforma constitucional, ningún departamento deberá perder más del 33% de su representación actual en la Cámara de Representantes. Si esto llegare a ocurrir, se asignará una curul adicional en dicha Cámara, a cada uno de estos departamentos”.* **(Subrayado fuera del texto original).**

Con esta fórmula, la Cámara quedaría compuesta por 131 representantes sin contar los que resultarían de la aplicación del párrafo transitorio. Tal cifra significaría una reducción aproximada del 21% en el tamaño de la Cámara, si se calculara con base en el censo de 1985 (cuando el 1,16% de la población equivaldría a 348.721 personas; y el 0,58% a 174.361). Esta reforma fue puesta a la consideración de los colombianos y no fue aprobada al no alcanzar el umbral requerido para los referendos de iniciativa popular.

Finalmente, el último intento de reforma se presentó en la pasada legislatura. En dicha oportunidad la iniciativa fue archivada en primer debate de la Comisión Primera del Senado, con ponencia del Senador Jesús Enrique Piñacué. Aunque en su informe el ponente planteó diversos argumentos sobre por qué consideraba inconveniente la iniciativa, estos no fueron analizados en la Comisión y la razón que finalmente llevó a esta célula legislativa a decidirse por el archivo no fue otra que la falta de tiempo para el trámite del proyecto, pues faltaban pocos días para finalizar la Legislatura y resultaba imposible que se surtieran los cuatro debates requeridos. Debe anotarse que la fórmula propuesta en el proyecto es distinta a la de reducción planteada en el referendo constitucional de 2003, por cuanto no se trata de reducir el tamaño actual de la Cámara sino de mantenerlo en el tiempo.

2.3 Proyección del tamaño de la Cámara y sus posibles efectos

En términos generales, las justificaciones que sustentan la intención de eliminar la fórmula actual de cálculo y en su lugar introducir un número fijo de integrantes de la Cámara, tienen que ver con los posibles efectos que podría traer una futura ampliación del tamaño de este órgano legislativo. Aunque *a priori* podría pensarse que las únicas consecuencias negativas y evidentes del crecimiento de la Cámara de Representantes serían el aumento desmedido del gasto fiscal y la pérdida de eficiencia, bastan proyecciones de mediano plazo para comprobar que existen motivos —tal vez más importantes— para creer que dicho crecimiento

resultaría también inconveniente desde el punto de vista democrático, ya que, como veremos en detalle más adelante, podrían afectarse aspectos tan trascendentales como la representación de las entidades territoriales que hoy cuentan con un número reducido de representantes a la Cámara.

Actualmente el tema del crecimiento de la Cámara de Representantes cobra especial vigencia ante el anuncio del Gobierno de realizar en el presente año el Censo Nacional de Población, que está en mora de efectuar el país desde hace algunos años por razones financieras. Los últimos censos realizados en Colombia fueron los de 1985 y 1993, este último nunca aprobado mediante ley en el Congreso, por lo que quedó sin aplicación práctica en diversos escenarios, incluido el del cálculo del tamaño de la Cámara de Representantes que se sigue determinando con base en el Censo de 1985.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, abrió paso el 1º de marzo de 2004, a la realización del Censo Nacional de Población en el presente año.

Si se aprueba legalmente un censo con la población real de Colombia correspondiente al presente año (2005) la población base para el cálculo de la integración de la Cámara de Representantes se incrementará significativamente.

Para tener un valor de referencia, se podría tomar la estimación del DANE de la población nacional para el 2005. Si tales datos se aplicaran a la fórmula actual, la integración de la Cámara sería la siguiente:

Cámara calculada con proyección de 2005

CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL	220
ESPECIALES	5
TOTAL CÁMARA	225
TOTAL SENADO	102
TOTAL CONGRESO	327

	Proyección DANE 2005 (C)	Curules fijas (D)	Población que excede los primeros 250.000 (E)=(C)-(A)	(F) Curules asignadas por cada 250.000 que caben en (E)	Población sobrante (E)-(F) *250.000	(G) Curules adicionales por facción mayor 125.000	Total curules (D)+(F)+(G)
Total nal.	46.045.109						
Amazonas	80.487	2	0	-	-	0	2
Antioquia	5.761.175	2	5.511.175	22	11.175	0	24
Arauca	281.435	2	31.435	-	31.435	0	2
Atlántico	2.370.753	2	2.120.753	8	120.753	0	10
Bogotá, D. C.	7.185.889	2	6.935.889	27	185.889	1	30
Bolívar	2.231.163	2	1.981.163	7	231.163	1	10
Boyacá	1.413.064	2	1.163.064	4	163.064	1	7
Caldas	1.172.510	2	922.510	3	172.510	1	6
Caquetá	465.078	2	215.078	-	215.078	1	3
Casanare	325.389	2	75.389	-	75.389	0	2
Cauca	1.367.496	2	1.117.496	4	117.496	0	6
Cesar	1.053.123	2	803.123	3	53.123	0	5
Chocó	416.318	2	166.318	-	166.318	1	3
Córdoba	1.396.764	2	1.146.764	4	146.764	1	7
C/marca.	2.340.894	2	2.090.894	8	90.894	0	10
Guainía	43.194	2	0	-	-	0	2
Guaviare	133.411	2	0	-	-	0	2
Huila	996.617	2	746.617	2	246.617	1	5
La Guajira	526.148	2	276.148	1	26.148	0	3
Magdalena	1.406.126	2	1.156.126	4	156.126	1	7
Meta	772.853	2	522.853	2	22.853	0	4
Nariño	1.775.973	2	1.525.973	6	25.973	0	8
Norte de S.	1.494.219	2	1.244.219	4	244.219	1	7
Putumayo	378.790	2	128.790	-	128.790	1	3
Quindío	612.719	2	362.719	1	112.719	0	3
Risaralda	1.025.539	2	775.539	3	25.539	0	5

	Proyección DANE 2005 (C)	Curules fijas (D)	Población que excede los primeros 250.000 (E)=(C)-(A)	(F) Curules asignadas por cada 250.000 que caben en (E)	Población sobrante (E)-(F) *250.000	(G) Curules adicionales por facción mayor 125.000	Total curules (D)+(F)+(G)
San Andrés	83.403	2	0	-	-	0	2
Santander	2.086.649	2	1.836.649	7	86.649	0	9
Sucre	870.219	2	620.219	2	120.219	0	4
Tolima	1.316.053	2	1.066.053	4	66.053	0	6
Valle	4.532.378	2	4.282.378	17	32.378	0	19
Vaupés	33.142	2	0	-	-	0	2
Vichada	96.138	2	0	-	-	0	2
							220

Como se ve, con la proyección del DANE el incremento de curules sería de 59 en la Cámara de Representantes, lo que significa un 39% de aumento en el tamaño de esa corporación. Aumento que regirá seguramente a partir de 2010, sin descartar que en caso de un trámite ágil de la ley aprobatoria del Censo de 2005, podría hacerlo desde 2006.

2.3.1 Cambios en la representación

Además del evidente aumento de tamaño, el cálculo de la integración de la Cámara con la regla actual y la base poblacional proyectada, produciría un cambio significativo en la representación, medida como porcentaje de curules del departamento o distrito frente al total de curules. Aunque es claro que las cifras reales que arroje el censo podrían tener variaciones frente a las contenidas en la proyección del DANE para 2005, estas últimas pueden indicar una tendencia para el análisis. Veamos lo que sucedería:

	Cámara calculada con proyección DANE 2005	Proporción de curules como porcentaje sobre el total 2005	Cámara actual (con base en censo de 1985)	Proporción de Curules como porcentaje sobre el total 1985	Diferencia
Total nal.	225	100.00	166	100.00	
Amazonas	2	0.89	2	1.20	-0.32
Antioquia	24	10.67	17	10.24	0.43
Arauca	2	0.89	2	1.20	-0.32
Atlántico	10	4.44	7	4.22	0.23
Bogotá, D. C.	30	13.33	18	10.84	2.49
Bolívar	10	4.44	6	3.61	0.83
Boyacá	7	3.11	6	3.61	-0.50
Caldas	6	2.67	5	3.01	-0.35
Caquetá	3	1.33	2	1.20	0.13
Casanare	2	0.89	2	1.20	-0.32
Cauca	6	2.67	4	2.41	0.26
Cesar	5	2.22	4	2.41	-0.19
Chocó	3	1.33	2	1.20	0.13
Córdoba	7	3.11	5	3.01	0.10
Cundinamarca	10	4.44	7	4.22	0.23
Guainía	2	0.89	2	1.20	-0.32
Guaviare	2	0.89	2	1.20	-0.32
Huila	5	2.22	4	2.41	-0.19
La Guajira	3	1.33	2	1.20	0.13
Magdalena	7	3.11	5	3.01	0.10
Meta	4	1.78	3	1.81	-0.03
Nariño	8	3.56	5	3.01	0.54
Norte de Santander	7	3.11	5	3.01	0.10
Putumayo	3	1.33	2	1.20	0.13
Quindío	3	1.33	3	1.81	-0.47
Risaralda	5	2.22	4	2.41	-0.19
San Andrés	2	0.89	2	1.20	-0.32

	Cámara calculada con proyección DANE 2005	Proporción de curules como porcentaje sobre el total 2005	Cámara actual (con base en censo de 1985)	Proporción de Curules como porcentaje sobre el total 1985	Diferencia
Santander	9	4.00	7	4.22	-0.22
Sucre	4	1.78	3	1.81	-0.03
Tolima	6	2.67	6	3.61	-0.95
Valle	19	8.44	13	7.83	0.61
Vaupés	2	0.89	2	1.20	-0.32
Vichada	2	0.89	2	1.20	-0.32
MINORIAS	5	2.22	5	3.01	-0.79

Con una población como la proyectada por el DANE para el 2005, 18 departamentos reducen su participación porcentual (en su mayoría pequeños departamentos con la representación mínima de 2 curules) y el resto (14 departamentos y el Distrito Capital) la aumenta frente a lo que existe hoy. Igualmente, las minorías reducen su participación porcentual, lo que es obvio pues mientras el tamaño total de la Cámara aumenta, sus curules especiales siguen fijas en cinco puestos.

De cualquier forma es claro que un Congreso más grande, como el que se tendría una vez se apruebe el censo y se aplique el cálculo actual sobre la nueva población, no se reflejará en forma directa ni positiva sobre la representatividad de las minorías, los pequeños y medianos departamentos. Por el contrario, podría incluso perjudicarla en diversos casos.

2.3.2 Aumento del gasto

De otra parte, el crecimiento de la Cámara significaría sin duda un aumento importante en el gasto del Congreso, lo que impactará las finanzas del Estado. El costo del funcionamiento del Congreso se presupuestó para 2004 en 208.343 millones de pesos. El país vive un período de escasez fiscal, en el que se proyecta la necesidad de reducir el costo estructural de funcionamiento del Estado y priorizar y focalizar mejor el gasto público, como una de las múltiples estrategias que permitan en el largo plazo garantizar la sostenibilidad de las finanzas sin sacrificar la inversión.

No está de más recordar que las finanzas del Estado cargan con el peso de una deuda pública elevada que según la proyección del Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, con los esfuerzos que se han iniciado y los que se han programado para los próximos años, en 2006 apenas tendremos una reducción que permitiría que el saldo de la deuda tenga un valor del 47,7% del PIB. Lo que sin duda significa que en el futuro el esfuerzo de ahorro por funcionamiento no puede decaer, si se quiere elevar la inversión pública y sanear las finanzas. En este panorama, resultaría difícilmente justificablemente un aumento del tamaño del Congreso en la proporción que se producirá al aprobarse el censo del 2005, así esta tenga lugar en dos o en seis años, período frente al cual no se puede prever que exista todavía una suficiencia presupuestal para asumir los costos adicionales.

Debe comprenderse que una situación fiscal como la colombiana no responde exclusivamente a problemas coyunturales sino a circunstancias estructurales. Esto impone el deber de buscar austeridad en el gasto de todos los sectores del aparato estatal, reducción que debe tener un

carácter permanente, estructural y que no puede circunscribirse a un limitado período de tiempo.

Al establecer un número fijo de miembros de la Cámara, se logra evitar un aumento del gasto que no tendría justificación frente al esfuerzo fiscal que se realiza en todos los frentes y entidades del Estado, desde las más pequeñas hasta las de mayor dimensión y alcance.

3. Conclusión

En aras de cumplir su compromiso con el fortalecimiento de las entidades de representación popular, el Congreso de la República tiene con el presente proyecto de Acto legislativo la posibilidad de impulsar una reforma estructural al órgano legislativo que contribuya a garantizarles sostenibilidad en su funcionamiento, mayor eficiencia en su gestión, visibilidad ciudadana y cercanía con electorado, todo lo cual redundará en un incremento de su legitimidad, entendida como aceptación y respaldo popular.

De los honorables Congresistas,

Dixon Tapasco, Nancy Patricia Gutiérrez, Alonso Acosta Osio.

Hay otras firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo del año 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 324, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Gina María Parody* y otros.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 128-Lunes 28 de marzo de 2005

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto legislativo número 315 de 2005 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia.	1
Proyecto de Acto legislativo número 316 de 2005 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 347 de la Constitución Política de Colombia.	8
Proyecto de Acto legislativo número 318 de 2005 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 77, 108, 112, 135, 171, 176, 179, 267, 272, 276, 299, 300, 305, 312 y 313 a la Constitución Política de Colombia.	9
Proyecto de Acto legislativo número 320 de 2005 Cámara, por el cual se adiciona el parágrafo 1° del artículo 180 de la Constitución Política.	15
Proyecto de Acto legislativo número 324 de 2005 Cámara, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política. ...	16