

PLATAFORMA LEGISLATIVA • 86

CONGRESISTAS PARA UNA COLOMBIA NUEVA

DICIEMBRE 1986



DOCUMENTOS
NUEVO LIBERALISMO **19**

PLATAFORMA LEGISLATIVA 1986

Documentos Nuevo Liberalismo 19

DICIEMBRE 1986

DOCUMENTOS NUEVO LIBERALISMO 19
Diciembre 1986

PLATAFORMA LEGISLATIVA 1986
Proyectos Reformas a la Constitución
Proyectos de Ley

Coordinador del Programa Documentos
Carlos Perdomo Hernández

Comité Editorial
María Mercedes Carranza, Antonio Alvarez Lleras,
María del Rosario Ortiz, Fernando Sanz Manrique,
Carlos Perdomo Hernández

Publicidad
Carmen de Schaefer

Portada
Procesos Creativos

Fotografía Portada
Cortesía de "El Espectador"

Arte y Producción
Ubaldo Vega

Composición
Multiletras

Corrección y Revisión
José Joaquín Manrique

Impresión
Litoformas R V
282 61 29

Editado y Distribuido por:
FUNDACION NUEVO LIBERALISMO PARA
UNA COLOMBIA NUEVA

Junta Directiva

Presidente Honorario: Luis Carlos Galán S.
Director Nacional del Nuevo Liberalismo
Presidente: Fernando Sanz Manrique
Vicepresidente: Carlos Perdomo Hernández
Revisor Fiscal: Jorge Borda Anzola
Secretaria: Esperanza de Medina
Tesorero: Santiago Medina Serna
Vocales: Federico Echavarría Olarte, Jorge Valencia Jaramillo, Hernando Jaramillo Upegui, Antonio Alvarez Lleras, María Rosario Ortiz.
Suplentes: Fernando Santos Silva, Pedro Polo, Rafael Ballén, Rubén Darío Utria, Carlos Alberto Jaramillo

Directora Ejecutiva
Ana María Cano

© FUNDACION LUIS CARLOS GALAN
Segunda Edición
Junio de 1991
ISBN-958-95372-2-7
Primera Edición
Diciembre de 1986

Representante de Ventas
Pedro Joaquín López
Tels: 2822280 - 2862038

Fundación Luis Carlos Galán
Dirección: Calle 34 N° 15-77
Tels: 2859574 - 2852108 - 2852201

Licencia Mingobierno N° 00406
del 17 de Febrero de 1986

Tarifa Postal Reducida N° 573

Contenido

A los lectores	4
-----------------------	----------

Proyectos Reformas a la Constitución	
Fortalecimiento del Sistema Democrático	7
Estado de Sitio	23
Auxilios Parlamentarios	27
Educación Básica: 9 años	38
Derechos Humanos	39

Proyectos de Ley	
Consulta Popular	45
Modernización Electoral	54
Elección Popular de Alcaldes	61
Derechos de los Indígenas	74
Bogotá y la Sabana	78
Derechos del Trabajador Temporal	85
Régimen de Festivos	88
Defensa del Patrimonio Forestal	92
Instituciones para la Ecología	96
La Responsabilidad en la Colonización	100
Registro Unico de Contratistas	107
Carrera Administrativa Regional y Local	112
Jueces de Paz	117
Consejo Nacional Laboral	120
Reforma Junta Monetaria y Banco de la República	124

A los lectores

La Fundación Nuevo Liberalismo para una Colombia Nueva ha querido destacar en el presente documento la intensa labor desarrollada por nuestra representación en el Congreso de la República, a partir de su instalación el 20 de julio y durante todo el segundo semestre de este año. El trabajo de los parlamentarios tiene múltiples frentes. En esta entrega nos hemos limitado a publicar únicamente los principales proyectos de reforma constitucional y de ley que fueron presentados en el período mencionado, sin incluir el de Reforma Urbana que hizo parte del documento anterior, ni el de Reforma Agraria, porque será pieza integral de un próximo volumen sobre este importante tema. Otros proyectos adicionales serán publicados en nuevas entregas, de acuerdo con los diversos temas que aparezcan en la colección. Las propuestas que estamos publicando hacen curso formal en el Congreso. Buena parte de su contenido ha sido incorporado en el proceso de discusión con otros importantes proyectos presentados por el Gobierno y por los demás grupos políticos.

La primera parte de este volumen agrupa los proyectos de Reforma Constitucional y la segunda los proyectos de ley. Cada articulado va acompañado con su respectiva exposición de motivos, para facilitar su comprensión y consulta. La filosofía de las reformas que el Nuevo Liberalismo propone al Congreso corresponde con la plataforma política que respaldó la pasada campaña electoral. El fortalecimiento de nuestro sistema democrático, los derechos humanos, la carrera administrativa, las reformas sociales y económicas, la ecología y la reforma de la educación son, por ejemplo, programas de trabajo que se vienen desarrollando colectivamente desde hace varios años.

Esperamos, entonces, que nuestros lectores encuentren en el presente documento una buena herramienta para consulta y análisis de los grandes temas que hoy debate el Congreso de la República.

Carlos Perdomo H.
Coordinador Programa de Documentos

Fortalecimiento del Sistema Democrático

Cámara de Representantes

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. El Artículo 26 de la Constitución Política quedará así:

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante Tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio. En ningún caso, los civiles podrán ser juzgados por la justicia penal militar.

En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Artículo 2o. El Artículo 42 de la Constitución Política quedará así:

Toda persona tiene derecho a expresar y difundir libremente sus pensamientos, ideas y opiniones directamente o a través de la pren-

sa, la radio, la televisión, el cinematógrafo y los demás medios de comunicación y a informarse sin impedimentos ni discriminaciones. Se garantiza el derecho de réplica en condiciones de igualdad y eficacia.

Los medios de comunicación son responsables con arreglo a las leyes, cuando atenten contra la honra de las personas, el orden social y la tranquilidad pública.

Las ondas radioeléctricas y los canales de radio y televisión pertenecen a la Nación.

La ley reglamentará la prestación del servicio público de la radio y la televisión de manera que se garantice el acceso de todos los partidos políticos, incluyendo la oposición.

Artículo 3o. El Artículo 55 de la Constitución Política quedará así:

Son ramas del poder público la Legislativa, la Ejecutiva, la Jurisdiccional, y la Electoral.

Los funcionarios de las distintas ramas del poder público tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado.

Artículo 4o. El artículo 59 de la Constitución Política quedará así:

El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, conforman la rama electoral.

Artículo 5o. El Artículo 60 de la Constitución Política quedará así:

La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley.

La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. El Contralor General de la República será elegido para un período de cuatro (4) años y no podrá ser reelegido para el siguiente. Si al vencimiento de su mandato la Cámara de Representantes no hubiere hecho elección, el Presidente de la República designará a quien haya de remplazarlo en calidad de interino, mientras se provea el cargo en propiedad. La falta absoluta del Contralor también la proveerá interinamente el Presidente de la República.

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 en Derecho o en Ciencias Económicas o Financieras.

Además haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de ministro del despacho, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, consejero de Estado, Contralor General de la República; haber sido miembro del Congreso nacional por lo menos durante cuatro (4) años, o profesor universitario en las cátedras de ciencias jurídico-económicas, durante un tiempo no menor de cinco (5) años.

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Llevar el libro de la deuda pública del Estado;
2. Prescribir los métodos de la contabilidad

de la administración nacional y sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales;

3. Exigir informes a los empleados públicos nacionales, departamentales o municipales, sobre su gestión fiscal;

4. Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario;

5. Proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley, y;

6. Las demás que señale la ley.

Artículo 6o. El Artículo 74 de la Constitución Política quedará así:

Las cámaras se reunirán en un solo cuerpo para su instalación y clausura; para dar posesión al Presidente de la República o quien lo suceda en su falta absoluta o temporal; para elegir a quien haya de cumplir las funciones de vicepresidente en los eventos previstos en el título XI y para recibir a los jefes de Estado o de Gobierno que vengan a Colombia en visita oficial.

El Presidente del Senado y el de la Cámara serán, respectivamente, Presidente y Vicepresidente del Congreso.

Artículo 7o. El Artículo 93 de la Constitución Política quedará así:

El Senado de la República se compondrá de dos (2) senadores por cada departamento y uno más por cada 200.000 o fracción mayor de 100.000 habitantes que tengan en exceso sobre los primeros 200.000. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de la población que de él resultare.

Adicionalmente, el Senado de la República tendrá un Senador por la circunscripción especial para nacionales colombianos en el exterior y hasta dos (2) Senadores por la circunscripción nacional.

La circunscripción especial elegirá un Senador con la votación de los nacionales colombianos en el exterior y la curul se adjudicará al candidato que obtenga la mayor votación entre los inscritos para esta circunscripción.

La circunscripción nacional elegirá hasta dos (2) Senadores con la votación de los partidos u organizaciones políticas que habiendo inscrito listas por lo menos en seis (6) circunscripciones electorales y obteniendo en la suma de todas ellas un total de votos al menos igual al cuociente nacional promedio, no lograron elegir miembro del Congreso. Para los efectos del inciso anterior, el cuociente nacional promedio se obtiene dividiendo la votación total para Senado de la República entre el número de puestos por proveer en la fecha de la elección.

Las curules por proveer por la circunscripción nacional para el Senado de la República se adjudicarán a los partidos u organizaciones políticas que, habiendo cumplido con los requisitos exigidos, obtengan las dos primeras votaciones. Dentro de cada partido u organización política la representación la obtendrá el primer renglón de la lista mayoritaria.

La falta absoluta o temporal de los Senadores serán llenadas por los suplentes respectivos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral. El número de suplentes será igual al número de Senadores principales.

Artículo 8o. El Artículo 94 de la Constitución Política quedará así:

Para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 30 años de edad en la fecha de la elección y, además, haber desempeñado alguno de los cargos de Presidente de la República, Vicepresidente, miembro del Congreso, ministro del despacho, jefe de departamento administrativo, jefe de misión diplomática, gobernador de departamento, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de Tribunal Superior o Contencio-

so Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, profesor universitario por cinco años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de cinco años una profesión con título universitario.

Ningún ciudadano que haya sido condenado por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegido Senador. Se exceptúa de esta prohibición los condenados por delitos políticos.

Artículo 9o. El numeral 1o., del Artículo 98 de la Constitución Política quedará así:

1. Admitir o no la renuncia que presente el Presidente o el Vicepresidente de la República.

Artículo 10. El Artículo 99 de la Constitución Política quedará así:

La Cámara de Representantes se compondrá de dos (2) Representantes por cada departamento y uno más por cada 100.000 o fracción mayor de 50.000 habitantes que tengan en exceso sobre los primeros 100.000. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que de él resultare. Las circunscripciones electorales a que se refiere el inciso 3o. del Artículo 177 elegirán Representantes a la Cámara así: Putumayo dos (2), San Andrés y Providencia uno (1), Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía uno (1).

Cuando el número de habitantes de cualquiera de las anteriores circunscripciones electorales alcanzare las bases de población establecida para la elección de representantes le será aplicable el sistema general de adjudicación señalado en el inciso 1o., de este artículo.

Adicionalmente, la Cámara de Representantes tendrá dos (2) Representantes por la circunscripción especial y hasta (4) cuatro representantes por la circunscripción nacional. La circunscripción especial elegirá dos (2) Representantes con la votación de los nacionales colombianos en el exterior y las curules se adjudicarán por el sistema de cuociente electoral.

La circunscripción nacional elegirá hasta cuatro (4) representantes por los partidos u organizaciones políticas que, habiendo inscrito listas por lo menos en seis (6) circunscripciones electorales y obtenido en la suma de todas ellas un total de votos al menos igual al cociente nacional promedio, no lograron elegir miembro del Congreso.

Para los efectos del inciso anterior, el cociente nacional promedio se obtiene dividiendo la votación total para Cámara de Representantes entre el número de puestos por proveer en la fecha de la elección.

Las curules por proveer por la circunscripción nacional para la Cámara se adjudicarán a los partidos u organizaciones políticas que cumpliendo con los requisitos exigidos, obtengan las cuatro (4) primeras votaciones. Dentro de cada partido u organización política la representación la obtendrá el primer renglón de la lista mayoritaria.

La falta absoluta o temporal de los Representantes serán llenadas por los suplentes respectivos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral. El número de suplentes será igual al número de Representantes principales.

Artículo 11. El numeral 4o., del Artículo 102 de la Constitución Política quedará así:

4. Acusar ante el Senado cuando hubiere causas constitucionales o legales, al Presidente de la República o a quien haya hecho sus veces, al Vicepresidente, a los ministros del despacho, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus funciones. En este último caso por hechos u omisiones en el desempeño de los mismos.

Artículo 12. El Título XI de la Constitución Política quedará así:

TITULO XI

DEL PRESIDENTE Y EL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Artículo 13. El Artículo 114 de la Constitución Política quedará así:

El Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos simultáneamente y en una misma fórmula electoral por la mayoría absoluta de los votos válidos depositados directamente por los ciudadanos y para un período de cuatro (4) años en la forma que determine la ley.

Si dicha mayoría no fuere obtenida por ninguna de las fórmulas inscritas, debe procederse a una segunda votación el tercer domingo siguiente a la primera. A esta segunda votación solamente podrán presentarse las dos fórmulas que en la primera hubieren obtenido el mayor número de votos.

Si una o ambas fórmulas renunciaren a su derecho de participar en la segunda votación, podrán presentarse a ésta, la fórmula o las dos fórmulas que le sigan en votos, si es del caso.

En ningún caso podrá modificarse la fórmula de candidatos integrada por Presidente y Vicepresidente, entre la primera votación y la segunda.

La elección de miembros del Congreso y la primera votación para Presidente y Vicepresidente de la República se realizará en un mismo día, en la fecha que determine la ley. La de miembros de otras corporaciones públicas se efectuará en el mismo día que la de Congresistas, si su renovación coincide con la del Congreso.

Parágrafo transitorio: La elección de Presidente y de Vicepresidente de la República y la de corporaciones públicas del año de 1990 se realizarán el primer domingo del mes de mayo del mismo año.

Artículo 14. El Artículo 115 de la Constitución Política quedará así:

Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser Senador.

Artículo 15. El Artículo 124 de la Constitución Política quedará así:

El Vicepresidente de la República reemplazará al Presidente en caso de falta temporal o absoluta.

El período del Vicepresidente coincidirá con el de Presidente.

A falta de Vicepresidente entrarán a ejercer la Presidencia de la República los ministros en el orden que establezca la ley y en su defecto, los gobernadores siguiendo estos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República.

La persona que, de conformidad con el inciso anterior, reemplace al Presidente, pertenecerá al mismo partido político de éste.

En las faltas temporales del Presidente de la República, bastará que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuere necesario.

En caso de falta absoluta del Vicepresidente, el Congreso elegirá con la misma filiación política a quien haga sus veces, salvo lo dispuesto en el Artículo 127. Para cumplir esta función el Congreso podrá reunirse por derecho propio o por convocatoria del gobierno, en cualquier tiempo.

Artículo 16. El Artículo 127 de la Constitución Política quedará así:

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del período presidencial y el Congreso procederá a elegir a quien haya de cumplir las funciones de Vicepresidente en los eventos previstos en este título.

Si el encargado de la Presidencia fuere un ministro o un gobernador, por falta absoluta del Vicepresidente, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los diez (10) días siguientes, con el fin de elegir a quien haya de cumplir las funciones presidenciales, quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el ministro o el gobernador encargado no hiciere la convocación, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial. Son faltas absolutas del Vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por el Senado.

La persona que, de conformidad con este artículo, sea elegida por el Congreso, pertenecerá al mismo partido político del Presidente.

Artículo 17. El Artículo 129 de la Constitución Política quedará así:

El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato.

No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República, el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el inciso 1o., del Artículo 108.

Artículo 18. El Artículo 131 de la Constitución Política quedará así:

El Presidente y el Vicepresidente de la República durante el período para que sean elegidos, y el que se halle encargado del poder ejecutivo, mientras lo ejerza, no podrán ser perseguidos ni juzgados por delito, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

Artículo 19. El inciso 1o., del Artículo 144 de la Constitución Política quedará así:

El Procurador General de la Nación será elegido para un período de cuatro (4) años y no podrá ser reelegido para el período siguiente. Deberá reunir las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 20. El Título XVII de la Constitución Política quedará así:

TITULO XVII

Artículo 21. El Artículo 171 de la Constitución Política quedará así;

La rama electoral será ejercida por el Consejo Nacional Electoral y por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El Consejo Nacional Electoral desempeñará sus funciones en forma permanente, se compondrá de los miembros que señale la ley y será elegido por el Consejo de Estado.

Artículo 22. El Artículo 172 de la Constitución Política quedará así:

Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros intendenciales y comisariales, alcaldes y concejales municipales y del Distrito Especial.

Artículo 23. El Artículo 173 de la Constitución Política quedará así:

A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos (2) o más individuos en elección popular o en una Corporación Pública, se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. Si se tratare de la elección de sólo dos (2) individuos, el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de

votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno (1).

La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente.

Artículo 24. El Artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Cada departamento constituirá una circunscripción para la elección de senadores. Existirá, además, una circunscripción especial para nacionales colombianos en el exterior y una circunscripción nacional.

Artículo 25. El Artículo 177 de la Constitución Política quedará así:

Cada departamento constituirá una circunscripción para la elección de representantes.

Existirán, además, circunscripciones electorales para las intendencias y comisarías; una circunscripción especial para nacionales colombianos en el exterior y una circunscripción nacional.

Para intendencias y comisarías las circunscripciones serán las siguientes: La de San Andrés y Providencia, capital San Andrés; la de Putumayo, capital Mocoa; la de Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía, capital Arauca.

Artículo 26. Para el inciso 4o., del Artículo 190 de la Constitución Política, el siguiente texto:

Los contralores departamentales, el del Distrito Especial de Bogotá y los de los municipios no podrán ser reelegidos para el período siguiente ni continuar en el ejercicio del cargo al vencimiento de su mandato. Si al vencimiento del período, la asamblea departamental o el Concejo Municipal o Distrital, en su

caso, no hubiere hecho elección, el gobernador o el alcalde, según su competencia, nombrará contralor interino mientras no provea el cargo en propiedad. Los mismos funcionarios también nombrarán interinamente los contralores cuando hubiere falta absoluta de éstos.

Artículo 27. El Artículo 201 de la Constitución Política quedará así:

Los alcaldes serán elegidos por la mayoría absoluta de los votos válidos depositados directamente por los ciudadanos, para períodos de dos (2) años y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente.

Si la mayoría absoluta no fuere obtenida en la primera votación por ninguno de los candidatos, se procederá como lo establece el Artículo 114.

La elección de diputados, consejeros intendenciales y comisariales, de concejales y la primera votación para alcaldes se realizará en un mismo día y en la fecha que determine la ley.

Artículo 28. Derógase en su totalidad el párrafo del numeral 1o., del Artículo 120 de la Constitución Política, el Artículo 14 del Acto Legislativo No. 2 de 1977 y el inciso 1o., del Artículo 12 del Plebiscito de 1957.

Artículo 9o. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Acto Legislativo por el cual
se reforma la Constitución Política
de Colombia

El proyecto de Acto Legislativo que sometemos a la consideración de la Cámara de Representantes se inspira en el propósito de fortalecer el sistema democrático en un momento de especial importancia histórica. En 1986 se

ha iniciado una nueva época en la política colombiana porque así lo ha expresado la voluntad popular en las elecciones del presente año.

Es indispensable modernizar las instituciones para conseguir el perfeccionamiento de los mecanismos democráticos a la luz de las nuevas realidades políticas. En 1986 terminó el Frente Nacional cuya vigencia práctica se había prolongado más allá de 1974, durante las tres últimas administraciones presidenciales. Ello sucedió porque así lo había previsto el Constituyente de 1968 y en parte —también— porque las circunstancias políticas de los últimos doce años no habían permitido el verdadero cambio.

Para desarrollar su democracia en esta nueva etapa Colombia necesita plenas garantías sobre la independencia del sistema electoral; abrir posibilidades de acceso al Parlamento a fuerzas políticas o sociales minoritarias; adquirir conciencia de la etapa de internacionalización que ha comenzado a vivir nuestra sociedad, para lo cual es fundamental crear sistemas de representación de los colombianos residentes en el exterior; asegurar que los poderes especiales que se configuran en un régimen presidencial como el nuestro se justifiquen democráticamente con el establecimiento de la mayoría absoluta en la elección del Jefe del Estado; defender el consenso político en los municipios al extender el requisito de la mayoría a la elección de alcaldes; establecer el origen democrático de quien eventualmente deba reemplazar al Presidente de la República; reconocer en la Constitución que la información en el mundo contemporáneo es uno de los más importantes factores de poder, lo cual implica la necesidad de garantizar el derecho de información y señalar los principios democráticos que deben tutelarlos.

Todos estos criterios y propuestas, como los demás de este Acto Legislativo, buscan que el sistema político se identifique con la sociedad de hoy y logre expresarla verdaderamente. Los partidos políticos son indispensables pero la política en la democracia no puede encerrarse en lo simplemente partidista.

El Congreso es la representación de la Nación pero sí existe una política extraparlamentaria, porque grupos sociales como las minorías étnicas, los indígenas, los colonos o grupos especiales, por ejemplo, los campesinos, los ecologistas u otros sectores no tienen acceso ni al Senado ni a la Cámara, tampoco podrá decirse que el Congreso representa verdaderamente a la Nación.

Colombia necesita preparar sus instituciones democráticas para el siglo XXI para armonizar la modernización política con las transformaciones que vive y vivirá la sociedad. Pensando en esto consideramos indispensables las reformas que explicamos a continuación.

I. PODER ELECTORAL INDEPENDIENTE COMO CUARTA RAMA DEL PODER PUBLICO

Para el Nuevo Liberalismo constituye un aspecto fundamental, dentro del conjunto de reformas políticas, el logro de un sistema electoral confiable que garantice la pureza e imparcialidad de los procesos electorales y de la necesaria legitimidad popular de nuestros gobernantes y miembros de corporaciones públicas.

Las reformas introducidas a la legislación electoral en los últimos años y en particular la aprobación de la Ley 96 de 1985, apuntan hacia la institucionalización de un poder electoral independiente. La creación del Consejo Nacional Electoral, como supremo organismo de inspección y vigilancia de la organización electoral, así como las facultades que se le otorgan para decidir sobre cuestiones de derecho y hecho, indican la voluntad del legislador en este sentido. En el presente proyecto de Acto Legislativo, proponemos la creación de la cuarta rama del poder público, la electoral, y para ello introducimos las modificaciones pertinentes en los artículos de la Constitución Nacional estableciéndola y señalando que ella está conformada por el Consejo Nacional y por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

II. CIRCUNSCRIPCION NACIONAL

El mejoramiento de nuestro sistema electoral y la creación de canales de participación institucional para todos los sectores de nuestra sociedad, es preocupación permanente de quienes coincidimos en que la apertura política constituye una de las herramientas fundamentales para el logro de la paz y la concordia entre los colombianos.

La aprobación de normas como la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo No. 1 de 1986), los pasos dados para modernizar el sistema electoral (Ley 96 de 1985), y las disposiciones sobre organización y legalización de los partidos políticos (Ley 58 de 1985), representan importantes avances logrados en la legislatura pasada. Corresponde al actual Congreso continuar con el estudio de los temas que no alcanzaron a hacer curso y de las nuevas propuestas dentro del propósito de hacer más operante y dinámica nuestra democracia.

La circunscripción nacional para garantizar la presencia de las minorías políticas en el Congreso de la República, forma parte de la plataforma política del Nuevo Liberalismo desde el año de 1981 y a favor de ella se han pronunciado importantes dirigentes de las colectividades tradicionales y de las nuevas organizaciones políticas. Hoy algunas de esas minorías no tienen representación aunque la votación obtenida en todo el país sea igual y muchas veces superior a votaciones que regionalmente lograron curules en el Congreso. Permitirles el acceso para que el Parlamento sea el escenario de discusión de todas las corrientes ideológicas que se expresan en la sociedad, constituye un deber inaplazable.

La circunscripción nacional no modifica sustancialmente el número de integrantes de la corporación; proponemos que por esta circunscripción se elijan hasta dos senadores y cuatro representantes, con lo que, sin modificarse la actual base poblacional, sólo aumentaríamos en 6 el actual número de congresistas.

Para garantizar el carácter nacional de las organizaciones que compiten por esta circunscripción, la representatividad del número de sus electores en relación con la votación total, y el de que realmente se trata de una minoría sin participación en el Congreso, se establecen tres requisitos:

1. Haber inscrito listas y obtenido votación en por lo menos seis circunscripciones.

2. No haber logrado representación en la corporación respectiva (Senado o Cámara) por ninguna otra circunscripción.

3. Haber obtenido una votación total nacional no inferior al cociente nacional promedio para Senado o Cámara, según el caso.

Sólo el cumplimiento de estos requisitos da la posibilidad de obtener la representación, de manera que se puede dar el caso de que ninguna organización logre curules por la circunscripción nacional o que éstas se adjudiquen sólo parcialmente.

La circunscripción nacional se formará automáticamente una vez efectuado el escrutinio y de acuerdo con el objetivo del proyecto —la representación de las minorías— las curules se adjudicarán en orden al número de votos que hayan obtenido los partidos u organizaciones políticas que cumplan con los requisitos. Es decir, que no podrán adjudicarse las dos curules al Senado, ni más de una de las de la Cámara a una misma agrupación política.

La adjudicación de las curules dentro de cada partido u organización política se hará en todos los casos al primer renglón de la lista que haya obtenido el mayor número de votos, preservando de esta manera la voluntad del elector.

III. CIRCUNSCRIPCION ESPECIAL

Colombia tiene millones de colombianos en el exterior que no pueden expresarse en la actualidad acerca de las decisiones populares

que tienen que ver con el destino de su país. Son colombianos en tránsito por el exterior, o compatriotas que emigraron en busca de un porvenir laboral que no les pudo ofrecer nuestra sociedad. El Estado colombiano no puede ser ajeno a la suerte de estos ciudadanos que en muchos casos pasan ingentes dificultades de diferente índole, incluyendo el hostigamiento de las autoridades de otros países, ni puede perder sus vínculos con ellos puesto que tiene responsabilidades, así como el deber de ofrecerles el apoyo y las posibilidades de reincorporarlos en el futuro a la vida y a la organización del país.

Gran parte de los colombianos en el exterior son individuos que han adquirido experiencias y conocimientos en muchas ramas de la actividad productiva que son invaluable para el desarrollo de nuestra economía. Muchos de ellos están remitiendo en forma constante y continua divisas, fruto de su trabajo. Esas divisas no sólo ayudan a solventar nuestras apremiantes necesidades de moneda externa, sino que también contribuyen a la supervivencia de familiares que permanecen en nuestro territorio y que no tienen otra fuente distinta de ingresos ni oportunidades de trabajo. Por todas estas razones, es indispensable crear un estímulo para la organización de los colombianos en el exterior como es la posibilidad de que elijan a representantes suyos en el Congreso de la República y así abrirles un canal de expresión y de comunicación en las instituciones de nuestra democracia y con el Estado colombiano que muchas veces es negligente hacia ellos, si no inexistente.

Sin duda que un principio de organización política de colonias de colombianos en el exterior como el que sería inducido por la figura de la circunscripción electoral que proponemos, sería de gran importancia en las condiciones políticas que rodean a las relaciones entre Colombia y otros países en los cuales viven numerosos compatriotas. Estas colonias numerosas bien organizadas y aglutinadas, con representación política en el Congreso de la República, serían sin duda un factor condicionante y determinante de gran importancia en

el tratamiento y en la solución de los problemas que plantean nuestras relaciones con esos países, así como en la intensificación de nuestras relaciones exteriores, culturales y comerciales con ellos.

Cabe anotar que en las elecciones presidenciales de 1982 votaron en el exterior cerca de 85.000 colombianos y aunque esta cifra se redujo por diferentes circunstancias en las elecciones presidenciales pasadas a cerca de 25.000 votantes, nos indica la trascendencia y la magnitud del asunto que le planteamos al Congreso de la República, y la urgencia que hay de darle un principio de organización a esas fuerzas electorales por fuera de las fronteras. La posibilidad de elegir representantes en el Congreso, además de la ya existente de votar en los comicios presidenciales, incorporaría con más intensidad y en forma sin duda más numerosa a esos compatriotas a nuestra democracia, a nuestras instituciones, al funcionamiento de nuestra economía y al desarrollo en todos los sentidos de nuestra Nación, que también a ellos les pertenece.

IV. MAYORIA ABSOLUTA PARA LA ELECCION PRESIDENCIAL Y DE ALCALDES

Iniciativas similares, en caso de la votación presidencial, han sido presentadas, como la última en la legislatura de 1984 que recibió el apoyo de las directivas del oficialismo liberal, respaldo que ya habían manifestado los expresidentes Lleras Camargo y Pastrana Borrero.

De la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo No. 13 de 1984, tomamos los siguientes apartes:

“El sistema de elección a dos vueltas contribuye en buena medida al desarrollo democrático del país, porque permite garantizar que el poder lo ejerza realmente quien tiene el suficiente respaldo popular.

“El requisito de la mayoría absoluta, si se obtiene en la primera elección, demuestra la

definitiva ascendencia que el candidato alcanzaría en la conciencia ciudadana desde un principio.

“Si no es así y ocurre en la segunda elección, demuestra que el candidato logró probablemente aglutinar en torno suyo una base popular suficientemente fuerte para poder gobernar. En esta última hipótesis los sectores minoritarios entran a jugar un papel relevante en la decisión final, evitándose la atomización de estas corrientes de opinión, indiscutiblemente necesarias en cualquier sistema democrático.

“Las dos vueltas no constituyen reto ni desventaja para partido político alguno y sí, por el contrario, estimulan su fortalecimiento. Todas las agrupaciones políticas reciben el tratamiento justo en tanto que la votación para la escogencia de Presidente no podrá configurarse con resultado minoritario frente al volumen superior que, en últimas, habría sufragado contra el gobernante elegido.

“Es, también, este sistema un estímulo verdadero del elector y un factor que incidirá en la disminución del abstencionismo, pues las pequeñas fracciones políticas podrán acudir en igualdad de condiciones a la primera vuelta, con el aliciente de que si no logran la mayoría sí tendrán un importante papel que cumplir en la segunda etapa, dándole expresión a sus opiniones e ideas tal “como sucede hoy en la República Francesa”.

La elección de alcaldes nos ha llevado a insistir en esta posición en el ámbito local, pues nada más funesto que jefes de la administración municipal elegidos por minorías mientras la comunidad en donde se desempeñan les es adversa.

V. VICEPRESIDENCIA POR ELECCION POPULAR

El tema de la Vicepresidencia de la República es bastante antiguo en Colombia. Se remonta a los comienzos mismos de nuestra República y durante la mayor parte del siglo pasado este cargo permaneció vigente entre las

instituciones políticas de la Nación. En las últimas décadas diferentes sectores políticos han presentado proyectos de Acto Legislativo encaminados a revivir esta figura dentro de nuestra Constitución y para la presente legislatura varios de ellos han anunciado ya que insistirán en la iniciativa.

Consideramos que el proceso de maduración y desarrollo de la democracia en Colombia está ligado en forma estrecha a que se le vayan trasladando al pueblo el mayor número de determinaciones que tienen que ver con el manejo de su suerte colectiva y con la definición de su porvenir. No parece coherente que si bien el "elector primario tiene en sus manos la potestad de escoger al primer mandatario de la Nación, el cargo de mayor importancia y de mayor poder en toda la estructura del Estado colombiano, no pueda a su vez señalar el nombre del ciudadano que deba reemplazarlo en el evento de una falta que lo haga necesario. Lo lógico sería que este posible sustituto tuviera el mismo origen popular para desempeñar un cargo que, por su importancia y su naturaleza, los colombianos hemos decidido desde hace más de una centuria que sea provisto por el voto directo de los ciudadanos. Y de esta forma, el Presidente de relevo que se sometió al escrutinio público y tiene una investidura popular, adquiriera a su vez un compromiso concreto con el pueblo en los órdenes político, social y económico, en igual sentido que el adquirido por el Presidente titular. En tales condiciones y bajo cualquier circunstancia, la ciudadanía tendrá una mayor garantía de que el día de las elecciones presidenciales ha definido para la jefatura del Estado una solución concreta y conocida para cuatro años que tiene el período constitucional del gobierno. En la forma actual, en caso de una falta absoluta el Presidente es reemplazado por el Designado, que siendo escogido por la vía indirecta del Congreso, no tiene vínculos de identidad ni de compromiso con el pueblo en igual orden y con la misma intensidad que el Presidente elegido por el voto popular. Tal Designado, es, en un primer plano y en una primera instancia, el reflejo y el producto de la voluntad del Congreso, una rama del poder

público distinta del gobierno frente a la cual éste, según la Carta, debe guardar independencia dentro de un espíritu de cooperación y complementación. No tiene mucho sentido que un conjunto de congresistas elegidos en comicios aislados en las diferentes circunscripciones del país, pueda decidir quién es el remplazo del primer mandatario escogido por todos los ciudadanos en elecciones únicas y generales en la extensión del territorio de la Nación y en las sedes diplomáticas de Colombia en el exterior. Ni tampoco es consistente que la rama ejecutiva del poder público, una rama como se ha dicho independiente del poder, esté en algún momento encabezada y dirigida en su cargo titular por alguien escogido en el seno del Congreso, que no sólo pertenece a otra rama distinta del Estado, sino que cumple funciones diferentes como es, por ejemplo, hacer las leyes.

La democracia colombiana, tal como está instituida y organizada, corre demasiados riesgos por el hecho de no tener contemplada la elección conjunta de un Presidente de la República y de su suplente en una misma votación popular. Si por alguna razón, por ejemplo, el candidato de un partido fallece el día de las elecciones o en cualquiera de los seis días que las anteceden, el partido al cual pertenece queda por fuera de ellas sin posibilidad de inscribir un reemplazo. En ese evento se presentaría en el país un gran vacío político de impredecibles consecuencias, puesto que un sector de la opinión no aparecería representado en forma directa en el concurso electoral y por lo tanto las elecciones no serían, como se busca en una democracia, abiertas, libres, generales e imparciales. Por el contrario, estarían restringidas respecto de una zona de la opinión que no tendría candidato propio; no le darían espacio al conjunto de las opciones políticas que en un determinado momento presenta la sociedad y el ciudadano no contaría con la opción de escoger entre la totalidad de ellas, sino que su libertad de elección se vería constreñida a elegir entre una parte nada más de las posibilidades y alternativas reales de la Nación.

Dentro de otra hipótesis aparece también un vacío político que conlleva innumerables riesgos y amenazas para la democracia. Es la posibilidad de que el Presidente electo, por cualquier desventura, fallezca antes de tomar posesión de su cargo el 7 de agosto y por lo tanto antes de que el Congreso, de conformidad con la Constitución, haya podido elegir Designado. Sólo planteada esta hipótesis enuncia, por ella misma, los tremendos traumatismos que traería consigo para el curso de la democracia y para la estabilidad y cabal funcionamiento de las instituciones republicanas el caso indeseable de que llegara a presentarse. Otro riesgo no previsto es el fallecimiento o la ausencia absoluta del candidato del partido mayoritario en el día de la elección. Frente a tan nefastas posibilidades, la elección popular de un Vicepresidente de la República el mismo día y en el mismo voto que se elige el Presidente, es una solución como medida de salvaguardia de la voluntad popular y de continuidad normal y estable de las instituciones. Cabe recordar que en años recientes se presentaron en dos países latinoamericanos casos de falta absoluta de sus presidentes sin que tales infaustos acontecimientos hayan resquebrajado la estabilidad democrática ni el ordenamiento político y jurídico de esas naciones, gracias a que en ellas está consagrada la figura de la Vicepresidencia de la República al lado de la del Presidente, elegidos los dos en los mismos comicios por voto directo del pueblo. Nos referimos, por supuesto, a los casos de Ecuador con la muerte accidental del presidente en ejercicio Jaime Roldós, y del Brasil con la muerte por enfermedad de su Presidente Electo Tancredo Neves, quien no alcanzó a tomar posesión del cargo.

Por fuera de las contingencias a las cuales nos hemos venido refiriendo, existen otros argumentos de orden político que abonan la idea de crear en nuestra Constitución Nacional el cargo de Vicepresidente de la República para ser provisto por elección popular. No cabe duda que este evento le permitiría al país tener una instancia anterior a la Presidencia, en la cual se conocerían y probarían figu-

ras nacionales que en oportunidades futuras quizás aspiren a acceder a candidaturas presidenciales y al cargo de Presidente, si obtuvieren el favor popular. Colombia necesita crear oportunidades para la formación y para la puesta a prueba de sus dirigentes antes de someterlos a las responsabilidades máximas de la jefatura del Estado, como una forma de darle a la opinión pública la opción de conocer las maneras de pensar y de actuar de quienes sean en un momento dado postulables para asumir responsabilidades máximas de liderazgo y conducción de la Nación. De otra parte, la instauración de la Vicepresidencia le permitiría a los participantes políticos un mejor juego democrático para buscar salidas que aglutinen a más correligionarios y vertientes de los que se mueven dentro de su organización interior, así como abrir frentes de atracción a sectores y fuerzas ajenos a su propia militancia, para quienes podría resultar interesante la forma como se componga y complemente una determinada fórmula de Presidente y Vicepresidente fruto de coaliciones o de encuentros de fuerzas que representen distintas vertientes políticas. No cabe duda que la elección popular de un Presidente un Vicepresidente en los mismos comicios y en la misma papeleta de votación, abre un amplio panorama de aproximaciones, combinaciones y coaliciones políticas que enriquecen en forma enorme la democracia colombiana, como que abre un formidable panorama de opciones y de combinaciones que emularían por el poder y que le brindarían más posibilidades de selección y de escogencia al elector, con lo cual la política se vuelve sin dudas más exigente para quienes compiten en ella y aspiran a la conducción de los destinos de la sociedad, y más recursiva en alternativas para los ciudadanos que eligen.

Nos basta sólo agregar, en vía de información, que otros países latinoamericanos han consagrado en sus constituciones la figura del Vicepresidente elegido por voto directo de los ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

VI. UNIFICACION DE ELECCIONES

La separación de la elección presidencial y de corporaciones ha mostrado factores negativos que ameritan el restablecimiento de la unificación, vigente hasta 1977. En no pocos casos se han observado resultados contradictorios entre lo expresado con dos meses de intervalo, que frustran o dificultan el ejercicio tanto de la acción parlamentaria como de la tarea presidencial.

Se ha mencionado el desgaste innecesario producido en dos campañas tan próximas y, ciertamente, la multiplicación de los gastos para afrontarlas.

La fórmula ideal, en nuestro sentir, habría sido la de separar el pronunciamiento nacional del local o regional, es decir, realizando en una fecha la votación para elegir alcalde, concejales y diputados y, en día distintos, las parlamentarias y presidenciales. Sin embargo, ante la prioridad que le atribuimos a la exigencia de mayoría absoluta para elegir Presidente y alcaldes, por la eventualidad de una doble vuelta, optamos por la unificación, pues de lo contrario cada cuatro (4) años se duplicaría el número de certámenes electorales.

VII. NO REELECCION DE CONTRALOR Y PROCURADOR

Con esta reforma se aspira a evitar la contraprestación entre el funcionario y su elector, que es un miembro de corporación pública. Servirá, de otro lado, para mejorar sustancialmente el cumplimiento de las funciones propias de fiscalización o del Ministerio Público, como quiera que la preocupación se desplaza de la mecánica para manipular una elección hacia el desempeño sobresaliente del cargo.

Responde, además, a una tendencia de nuestro Régimen Constitucional, que incluya en la actualidad la no reelección para período inmediato de Presidente, del alcalde y viene proponiéndose la de integrantes de mesas directivas de las cámaras.

Así como existe la no reelección presidencial es lógico que este principio se extienda a otros cargos fundamentales del sistema institucional como garantía de la imparcialidad, independencia y eficacia en su desempeño.

En el proyecto, la prohibición se extiende al ámbito departamental y municipal.

La reciente experiencia de la Contraloría de Cundinamarca y el escepticismo generalizado en la opinión pública hacia todas las contralorías constituyen otro argumento sobre la importancia de reivindicar la institución y protegerla del peligro de quedar reducida a la condición de feudo burocrático y foco peligrosísimo de corruptelas y desórdenes.

VIII. ELIMINACION DEL PARAGRAFO DEL NUMERAL 1 DEL ARTICULO 120

Como lo afirma nuestra plataforma política propuesta en el pasado debate, "... Después de casi 28 años de gobiernos compartidos, en los que los cargos públicos y las responsabilidades del gobierno han sido distribuidas primero paritaria y luego equitativamente, las fronteras ideológicas de nuestros partidos se han desdibujado, y con ellas los sentimientos de pertenencia a los mismos. La ausencia de una delimitación clara entre quienes gobiernan y quienes se oponen al gobierno con la esperanza de poder luego acceder a él, ha debilitado la mística partidista, y ha contribuido a la despolitización y al aumento del abstencionismo. Asimismo, la no existencia de canales adecuados para la expresión del inconformismo ha consolidado opciones políticas al margen de las instituciones democráticas poniendo en peligro su vigencia.

"El Nuevo Liberalismo es consciente de esta situación y propone un cambio en el sentido de la colaboración política a los gobiernos, para que ésta, si se da, sea un compromiso programático y político y no la consecuencia de una obligación constitucional".

En los anteriores términos justificamos la reforma propuesta de derogar el parágrafo del numeral primero del Artículo 120, con la advertencia de que se hace imprescindible el impulso de reformas paralelas a nivel legal para impedir un manejo excluyente y discriminatorio del Estado que vulnere los derechos de los partidos que quedaron fuera del gobierno.

IX. DERECHO A LA INFORMACION

El acelerado avance de las comunicaciones encuentra en el Artículo 42 de la Constitución una norma anclada en 1886 que reclama su modificación para acoger el surgimiento de nuevos medios y el desarrollo tecnológico e impedir la manipulación de tales instrumentos de difusión y acción política.

El típico abuso de poder que se ha manifestado con especial rigor en los últimos años, conlleva el gran riesgo de desmoralizar a los discriminados e inducirlos a la utilización de otras vías peligrosamente disociadoras y disolventes de la democracia, a la vez que fomenta la violencia, la represión y el totalitarismo. De ahí que en la preservación del Estado democrático aparezca como prioridad esa igualdad, o por lo menos el equilibrio de acceso a la información y a la comunicación.

Asimismo, la evolución de la sociedad ha generado nuevas realidades que exigen respuestas institucionales. Atravesamos un significativo período de transición de una sociedad industrial a una sociedad de la información. En 1956 en los Estados Unidos el número de personas trabajando en cargos ejecutivos, técnicos y administrativos superó el de obreros industriales y manuales; por primera vez en la historia, la mayor parte de una comunidad trabajaba en la información y no en producción de bienes materiales. Y en 1957 los soviéticos iniciaron la nueva revolución de la información mundial con el lanzamiento al espacio del Sputnik, hecho que marca el comienzo de las comunicaciones por satélite.

No podemos ser indiferentes a las implicaciones de este cambio social que ya asomó entre nosotros. Este proyecto de revisión constitucional se explica y justifica en parte, por la preocupación y la importancia de esta realidad.

El texto que se propone como sustantivo del Artículo 42 de la Constitución Nacional, plantea en primer lugar la libertad de expresión como derecho individual, lo cual constituye una importante innovación con respecto a la norma vigente pues ésta consagra el derecho en forma impersonal al referirse a la "prensa".

Igualmente, la mención escueta del fenómeno comunicativo en su esencia escrita, auditiva o audiovisual, comprende todas las posibilidades actuales y previsibles del mismo, superando la estrecha concepción del texto vigente que lo reduce a la prensa y que lo ha llevado a ampliar los alcances del artículo a los demás medios de comunicación por vía de interpretación extensiva; el nuevo artículo conlleva una concepción más democrática, al poner en cabeza de toda persona el derecho a expresar y difundir libremente sus pensamientos.

Esta iniciativa busca entronizar en el Título III de nuestra Constitución el moderno derecho a la información, considerada hoy en día como uno de los derechos humanos. Su existencia, siempre estuvo implícita en la naturaleza del estado liberal, puesto que se representaba un complemento obvio de las libertades de prensa, expresión y conciencia. Pero en la medida en que la información y la comunicación se convirtieron en factores centrales de proceso general de la sociedad y a los medios de comunicación se transfirió parte significativa del poder, se hizo necesario darle su propia identidad y autonomía. Recibió, entonces, reconocimiento en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de

investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Se argumenta que el derecho a la información está incluido dentro del Nuevo Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, es necesario precisar que en estos textos lo que se garantiza en realidad es el acceso a las fuentes de información pública y en ningún momento el derecho a la información, como lo hemos explicado, tiene implicaciones mucho más amplias y complejas, que el diseñar los procedimientos para dar publicidad a los actos del sector público, a través de edictos boletines y gacetillas y el de indicar la forma de acceder a dicha información por parte de las personas interesadas en conocer las decisiones y los actos de los funcionarios.

Individualmente debemos actualizar nuestro derecho constitucional y ponerlo a tono con los nuevos retos dándole una orientación que supere la concepción tradicional de las comunicaciones que se garantizan por la verticalidad entre el receptor y el emisor, concediéndole al primero la posibilidad de réplica pero sin afirmar la necesidad de democratizar, de impulsar la participación activa de la ciudadanía en el proceso comunicativo, en el establecimiento de política, en la toma de decisiones y en la dirección y administración de empresas de comunicación. No sólo se debe garantizar la participación en los medios de los diferentes grupos y partidos políticos con el ánimo de eliminar las interferencias y los sesgos de los gobernantes de turno, sino que se debe promover la inclusión de un derecho mucho más amplio dentro de la Constitución: el derecho a la información horizontal equilibrada, participativa y democrática, donde los receptores puedan crear y recibir información, donde el papel principal no lo ejerzan quienes manejan los medios y el secundario quienes reciben la información. Se requiere un proceso de interacción activa y creativa.

De otra parte, las personas no sólo se expresan mediante las formas más elementales y directas de la comunicación como el impreso

o el cartel, sino accediendo a los grandes medios de comunicación en virtud del derecho de réplica que se concibe como una facultad más amplia que la actual rectificación, se ejercerá en condiciones de igualdad y eficacia y no se limitará a la simple corrección de la información sino a la posibilidad de exponer el punto de vista contrario y ampliar o complementar la información.

El texto propuesto al declarar que las ondas radioeléctricas pertenecen a la Nación, lo cual resulta lógico pues dichas ondas forman parte del espacio aéreo y, con base en ello, el Estado ha reglamentado lo relativo a las transmisiones de radio y televisión.

Este principio ya había sido consagrado por el Decreto 3418 de 25 de noviembre de 1954, Artículo 1o., según el cual “todos los canales radioeléctricos que Colombia utiliza o puede utilizar en el ramo de telecomunicaciones son propiedad exclusiva del Estado”.

No obstante, es más acorde con el espíritu de nuestro sistema constitucional consagrar la propiedad de las ondas radioeléctricas en cabeza de la Nación y no del Estado; éste, mediante la ley, tiene la función de reglamentar el servicio público de la radio y la televisión, lo cual viene haciendo con base en el principio que ahora se establece a nivel constitucional”.

La modificación expuesta fue presentada a consideración del Congreso por el senador Enrique Pardo Parra en 1978 y, luego, reiterada por el representante Rafael Francisco Amador en la legislatura de 1983. El tema ha dado lugar a interesantes debates en la corporación.

X. PROHIBICION DE JUZGAMIENTO DE CIVILES POR MILITARES

Mucho se ha discutido durante los últimos años sobre la conveniencia o inconveniencia de autorizar, durante el estado de sitio, el juzgamiento de civiles por la Justicia Penal

Militar, mediante el procedimiento de los consejos verbales de guerra.

Ciertamente, a nadie escapa que la medida que autoriza esta situación pone en tela de juicio la idoneidad e imparcialidad de los jueces y tribunales de la República, a quienes se sustrae el juzgamiento de personas civiles, que cometen ciertos hechos punibles.

Existe fallo de nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, que han considerado ajustados a la Constitución Nacional los decretos en los cuales se dispone este juzgamiento especialísimo, con base en el Artículo 61 de la Carta Fundamental que establece: "Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar" (subrayo). Como puede verse, este artículo parece disponer, en sentido contrario, que en tiempo de guerra sí es posible que una persona o corporación ejerza simultáneamente la autoridad judicial y militar.

Sin embargo, estos fallos de la Honorable Corte Suprema de Justicia no han sido unánimes y existen salvamentos de voto de distinguidísimos magistrados que sostienen que mientras la situación de conmoción interior

o guerra exterior que haya dado base a la declaratoria de estado de sitio, no produzca un traumatismo de tal manera que impida el normal funcionamiento de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, no resulta ajustada a la Constitución Política la norma que transitoriamente autoriza a los Tribunales Castrenses el juzgamiento de los civiles. Es decir, existen dos puntos de vista sobre la constitucionalidad de las medidas que durante la vigencia del estado de excepción previstos en el Artículo 121 de nuestra Constitución Nacional, autoriza el juzgamiento de civiles por los Tribunales Militares y Cortes Marciales.

Por esta razón, resulta conveniente que sea el Congreso de la República el que, en ejercicio de la potestad constituyente, dirima de una vez por todas la controversia, mediante esta reforma.

Se ha ubicado el inciso que se añadirá a nuestra Carta Fundamental, en el Artículo 26 de la misma, toda vez que este artículo desarrolla y establece el derecho a la libertad, mediante la garantía del "Juez Natural", por lo cual es precisamente aquí donde debe establecerse la prohibición comentada, ya que guarda íntima relación con el texto del articulado.

Estado de Sitio

Senado de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

por el cual se reforma el Artículo 121 de la Constitución Política de Colombia

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo Primero. El Artículo 121 de la Constitución Política quedará así:

En caso de alteración del orden público, el Presidente con la firma de todos los ministros, podrá:

1. Declarar el estado de alerta en toda la República o parte de ella, hasta por 60 días, prorrogables por períodos iguales. Durante la vigencia de este estado, el gobierno tendrá las facultades especiales de policía que determine la ley. El Senado podrá en cualquier momento dejar sin efecto la declaración del gobierno.

2. Declarar el Estado de Sitio en toda la República o parte de ella, previo concepto del Consejo de Estado y autorización del Senado. Esta declaratoria podrá ser hasta por 6 meses prorrogables con autorización del Senado. Durante la vigencia del Estado de Sitio, el go-

bierno tendrá la facultad de expedir decretos con fuerza de ley, tendientes a conjurar la crisis y de suspender las leyes incompatibles con el Estado de Sitio.

3. Declarar el estado de guerra exterior, con permiso del Senado, o sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera. En caso de urgencia, el gobierno convocará al Congreso en el Decreto que declare la guerra para que se reúna dentro de los dos días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio. Durante la vigencia del estado de guerra, el gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones. El estado de guerra regirá hasta tanto sea levantado por el gobierno o por el Senado.

Una vez levantados los estados de alerta, de sitio, o de guerra, dejarán de regir las normas expedidas con base en las facultades mencionadas y el gobierno pasará inmediatamente su informe al Congreso sobre el uso de sus facultades. Si el Congreso no tuviere el uso de sus facultades. Si el Congreso no estuviere reunido, el informe será presentado el primer día de las sesiones ordinarias inmedia-

tamente posterior al levantamiento del estado correspondiente.

Serán responsables el Presidente y los Ministros, cuando declaren los estados de alerta, de sitio o de guerra, sin haber ocurrido causas que los justifiquen; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo: El gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los numerales 2 y 3 de este artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el Artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario.

TRES GRADOS DE ANORMALIDAD

El proyecto propone la consagración de la Constitución de tres grados de anormalidad institucional. Un estado de alerta con término fijo prorrogable, para los casos que se puedan conjurar con simples normas de policía. El Estado de Sitio, que permite afectar el ordenamiento legal que tenga nexos directos con la naturaleza y la solución de los conflictos internos, también por un tiempo limitado y sometido al control político que implica la previa aprobación del Senado de la República. Y por último, el estado de guerra que obedece al caso extremo y peculiar de conflagración con otras naciones y que coloca en emergencia y disponibilidad las instituciones jurídicas, en aras de defender el territorio nacional de la amenaza y de la agresión exterior.

En las circunstancias que sugiere esta propuesta de reforma, las normas resultan más

elásticas y ajustables a las diversas características de las situaciones de conmoción interna y de alteración del orden público que se pueda presentar así como a la localización territorial de los problemas que aparezcan, a la vez que le da un marco restringido en el tiempo a las disposiciones de emergencia, ampliable mediante estrictos mecanismos de evaluación institucional y política en los cuales tienen participación las distintas ramas del poder público, y a través de ellas la propia comunidad. Se salvaguardan de esta manera las libertades fundamentales que nuestro sistema democrático consagra para la sociedad y para los individuos, así como la estabilidad y la permanencia de estas garantías que son indispensables para la definición y consolidación de una auténtica democracia.

Valga agregar que las constituciones de Estados modernos, concebidas en la postguerra o en años recientes luego de la presencia prolongada de regímenes dictatoriales y hegemónicos, en países como Alemania Federal, Grecia y España, consagran formas discriminadas de alteración del orden público para manejar distintas clases de situaciones de perturbación de la normalidad social y a las cuales se ve sometido el ciudadano y que no alcanza a relacionar con las situaciones de orden público que lo rodean, le parecen el fruto de la arbitrariedad de las autoridades, lo cual produce un natural malestar y un desgaste de las buenas relaciones y el respeto recíproco que deben existir entre el ciudadano y los representantes del Estado. De esta forma se desgastan, no sólo la autoridad, sino también las instituciones y se pone en permanente discusión y cuestionamiento la existencia de un verdadero orden democrático en el país.

La instauración del Estado de Sitio crea zozobra general y despierta expectativa de alteración del funcionamiento corriente y normal de la vida de la comunidad. Esta situación no es conveniente y en buena parte de los casos resulta injustificada por la localización y la especificidad de los hechos que originan la alteración del orden público. Hay que anotar, además, que en muchos casos el Estado de

Sitio se prolonga en Colombia más allá de lo necesario, no sólo porque no se dispone de herramientas para un verdadero control político, sino porque las normas dictadas bajo el régimen de excepción pierden vigencia al levantarse el Estado de Sitio y en este caso se tiende a sostener un estado general de anormalidad institucional, que trae consigo un estado general de anormalidad social y política, so pretexto de tener a la mano la vigencia y el uso de medidas parciales y específicas dictadas con la simplicidad de un acto administrativo y al margen de los mecanismos ordinarios que le dan plena vigencia a las distintas ramas del poder público y por lo tanto a las instituciones democráticas.

Por todas estas razones nos permitimos proponer este proyecto de Acto Legislativo que pretende graduar las facultades excepcionales que se le conceden al gobierno, de tal manera que se acomoden a las características y a la gravedad de los acontecimientos que promueven la alteración del orden público. Crean al mismo tiempo mecanismos de control político para impedir el abuso del régimen de excepción, así como instancias de discusión más amplia y más participativa en los distintos estamentos políticos, de los asuntos y de las circunstancias que conducen a la implantación de la anormalidad institucional.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma el Artículo 121 de la Constitución Política de Colombia

El país ha entrado en las últimas décadas en un estado crónico de excepción en su ordenamiento legal, bajo el amparo del Artículo 121 de la Constitución Nacional que consagra atribuciones especiales al gobierno para ser aplicadas en las situaciones generales de conmoción interna y guerra externa. Se puede observar que la norma sobre Estado de Sitio que trae nuestra Carta en ese artículo fundamental, es muy general y no permite distinguir entre la

gravedad que presentan las distintas situaciones de orden público, asimilándolas todas a la perturbación que se plantea en la guerra entre naciones. Esa indiscriminación ha permitido que se recurra al Estado de Sitio, un ordenamiento extremo de excepción por fuera de los mecanismos corrientes de las instituciones democráticas, con el fin de conjurar cualquier clase de desorden. De la misma manera se debe anotar que la relativa independencia y facilidad con que el gobierno puede acogerse a este régimen especial, al margen de un estricto control político que esté al alcance del Congreso, ha incrementado la propensión del ejecutivo a utilizar las facultades de dicho régimen.

Esta vigencia casi permanente del Estado de Sitio en Colombia a lo largo de los últimos años, le ha restado credibilidad y efectividad a los mecanismos de excepción, y al mismo tiempo ha puesto en peligro el régimen de libertades individuales y políticas que hemos querido consagrar en la sociedad de acuerdo con la vocación y la voluntad democrática de los colombianos. Muchas de las libertades que se limitan por la aplicación del Artículo 121 de la Constitución en casos específicos de relativa gravedad, no debieran ser afectadas innecesariamente, cuando la naturaleza de los hechos que motivan la alteración del orden público no tiene que ver con el disfrute de esas libertades. En estas condiciones aparecen frecuentes abusos y excesos de las autoridades que crean un natural malestar social, o así éstos no se cometan, las restricciones y políticas, a diferencia del concepto que contiene nuestra Constitución de una forma única y universal de tratamiento de los factores perturbadores del orden público y la agresión externa, por tiempo indeterminado y con un precario control político, lo que no sólo nos ha privado de instrumentos idóneos para el gobierno de la Nación, sino que ha desvirtuado nuestras instituciones democráticas y sumergido al país en un prolongado y casi permanente estado de anormalidad y turbación del orden público.

Auxilios Parlamentarios

Cámara de Representantes

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus Artículos 76 y 79

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. El Artículo 79 de la Constitución Política quedará así: las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los ministros del despacho.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3, 4, 9 y 22 del Artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno. Sin embargo, respecto de las leyes relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso.

Sobre las materias específicas propuestas por el gobierno, las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el Artículo 80.

Artículo 2o. Derógase el numeral 20 del Artículo 76 de la Constitución Política de Colombia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus Artículos 76 y 79

Desde cuando se instituyó la asignación de partidas en el presupuesto nacional definidas por los congresistas en forma personal para ser aplicadas en el impulso de entidades y de obras de beneficio común, se introdujo una de las fuentes más aberrantes de desorden en el gasto público, de corrupción y de desigualdad en las condiciones de competencia política que puedan concebirse dentro de la vida de la Nación. En efecto, desde 1968 cuando se inició esta práctica nociva del gasto público, la vida democrática del país ha sido accidentada y se ha visto cuestionada con dureza por importantes y diversos sectores de la opinión pública.

En primer término hay que señalar, que a pesar de que la Constitución establece unos mecanismos de planificación diseñados para encauzar las decisiones del Estado en materia de desarrollo de tal forma que se pueda hacer un uso racional de los recursos del erario, tales mecanismos no se han puesto en plena práctica por la desidia política de los principales partidos representados en el Congreso y en los gobiernos, desechando de esta manera la posibilidad de incorporar en la ejecución presupuestal la puesta en marcha de soluciones integrales a los problemas de las distintas regiones y localidades del país, dentro de las naturales limitaciones de recursos que tiene la Nación. Los miembros de estos partidos en el Congreso, han preferido la vía anárquica y deshilvanada de los auxilios parlamentarios que no permiten que esos cuantiosos recursos se integren con el caudal del presupuesto nacional en el mismo sentido de las estrategias de desarrollo que se han puesto en marcha en el país, dentro de una jerarquización de las necesidades colectivas y un orden de prioridades en el gasto que haga posible la utilización de los fondos de la comunidad en la solución coherente de las necesidades más sentidas de la sociedad. La asignación de estos auxilios es personal y caprichosa, con miras a la obtención de metas electorales y a crear una falsa impresión de generosidad individual entre las personas beneficiadas con unos fondos que no fueron aportados por los supuestos benefactores, sino que le pertenecen a la comunidad en general como fruto que son del pago de impuestos que hacen los contribuyentes.

Pero no sólo son los conocidos auxilios parlamentarios una modalidad antitécnica del gasto público, sino que han sido una fuente de corrupción en los diversos escenarios en los cuales se hace su señalamiento, su tramitación y su destinación final. Son innumerables los casos de investigaciones periodísticas y de distinta índole que han denunciado anomalías de diverso orden en esta materia, y que para la mala fortuna de nuestras instituciones públicas y de nuestra democracia, no han tenido una aclaración satisfactoria ni las sanciones que fueran deseables para la salud de la Nación. Lo

que puede considerarse más grave dentro de esta secuela de corrupción que ha dejado el viciado mecanismo de los auxilios, es que en innumerables casos ha contaminado a los propios dirigentes de las comunidades humildes, a los líderes populares que han cambiado su actitud de servicio, de liderazgo y de solidaridad hacia sus vecinos y hacia los núcleos en los que ejercen influencia, por la obtención de sinecuras y de prebendas ventajosas y egoístas que retribuyen a sus supuestos donantes con servicios electorales y particulares.

Por este camino se ha llegado a una monstruosa deformación del juego democrático en Colombia, puesto que los grupos mayoritarios representados en el Congreso tienen a su arbitraria disposición ingentes recursos públicos con los cuales financian sus campañas políticas y sus empresas interminables de reelección, con lo cual se han constituido en Colombia verdaderos feudos de poder electoral y político a todo lo largo y ancho de nuestra geografía, sin que la población tenga una verdadera libertad para elegir y escoger sus representantes al margen de presiones indebidas y de respaldos comprados con fondos oficiales, y sin que los grupos minoritarios e insurgentes tengan condiciones igualitarias para competir por el favor popular, colocados en una clara situación de desventaja con sus exigüos recursos financieros en frente de verdaderos emporios políticos alimentados con generosidad por el presupuesto nacional. Hay que resaltar que dentro de estas condiciones de inequidad en la competencia política es muy difícil, si no imposible, establecer un clima de paz y de tolerancia dentro de nuestra sociedad, que sólo es alcanzable en una clara y justa emulación democrática, ajena a cualquier signo de arbitrariedad y de imposición.

Dentro de la fórmula de privilegios políticos que plantean los auxilios parlamentarios, hay dentro del propio Congreso condiciones de desigualdad que vale la pena señalar por el especial significado y las consecuencias que tienen en la marcha de las Cámaras Legislativas. Las comisiones cuartas del Senado y la Cámara de Representantes que tienen la fun-

ción constitucional de tramitar el presupuesto nacional, han declinado por completo la tarea fundamental de estudio y discusión del presupuesto, así como del control de su ejecución, a cambio de partidas especiales y exorbitantes de auxilios para el uso discrecional de cada uno de los miembros de estas comisiones y que les son reconocidas por el gobierno en la elaboración y ejecución del presupuesto a cambio de la dócil y descomplicada aprobación de éste y de que se obvian las necesarias discusiones y debates sobre la gestión fiscal y financiera del ejecutivo. Por este camino, los principales dignatarios de la administración se conceden también la licencia de destinar a su propio arbitrio jugosas partidas para obras y actividades de servicio público, a las que por su propia y autónoma libertad desean beneficiar sin que intercedan los indispensables criterios de planificación y de armonización del gasto público que exigen los cánones de la administración moderna. Esta es también una vena rota de la democracia colombiana, que permite a los partidos políticos que controlan el poder, inclinar la voluntad y la gratitud de los ciudadanos bajo la influencia de favores y privilegios otorgados por la voluntad individual de los funcionarios, pero con los fondos públicos que le pertenecen a la comunidad y que lo menos que se espera en las condiciones de atraso y de subdesarrollo del país es que se utilicen en su conjunto de manera eficiente y racional, no con el espíritu de obtener con ellos una respuesta electoral, sino de resolver de la mejor manera posible las necesidades y los apremios de la pobreza colectiva.

A continuación nos extendemos en algunas consideraciones más detalladas acerca de las deficiencias y dificultades que plantea el sistema de los auxilios parlamentarios que proponemos eliminar con el presente proyecto de Acto Legislativo, y que tienen que ver con sus antecedentes y con los defectos propios de este mecanismo, lo mismo que con sus implicaciones en el conjunto del funcionamiento fiscal y político del país.

Aunque la discusión sobre el tema de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto pú-

blico se remonta a épocas muy pretéritas, es a partir de la Reforma Constitucional de 1968 cuando se intensifican las discrepancias y se hace más evidente la ausencia de claridad en asunto tan importante para el diseño de la política fiscal.

Hasta antes de la reforma aludida, todos los intentos de legislación orientada a evitar o a limitar la intervención de los congresistas en la asignación de recursos públicos siempre encontrarán la férrea resistencia de Congresos que consideraban lesivo a los intereses de sus miembros y a los de su gestión como representantes de los electores, la eliminación de un supuesto derecho que les concede la democracia.

En 1968, apartándose del criterio prevaleciente hasta entonces, el legislativo aceptó la tesis central "que si el país deseaba la racionalización del gasto público, era inevitable impulsar la injerencia de los planes y programas en la operación y ejecución del presupuesto nacional". Este cambio de actitud, por supuesto, descartaba la dispersa gestión de un grupo que ocasiona dificultades serias a un proceso que no se puede reducir a mirar las ventajas microeconómicas generadas por los servicios que presta el gobierno a las comunidades, sino también el impacto macroeconómico y sectorial de todas y cada una de las erogaciones públicas.

A pesar de esta decisión y posiblemente tratando de no transigir totalmente sobre lo que se juzgaba principio inalienable, se llegó a la fórmula que dejaba abierta la posibilidad a los congresistas de intervenir, así fuera de manera limitada, en la asignación de partidas en el presupuesto nacional. Esa fórmula fue el numeral 20 del Artículo 76 de la Constitución que a la letra dice: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones... fomentar las empresas útiles y benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes".

Tal numeral, complementado con el

Artículo 79 —“Sin embargo respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere, el numeral 20 del Artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso”— es hoy la base constitucional sobre la cual descansa la estructura de los llamados auxilios parlamentarios.

Son, entonces, estas normas las que le asignan a los miembros del Congreso la facultad de identificar proyectos de gastos útiles o benéficos que ellos, según su propia opinión, pueden incluir en el proyecto de ley del presupuesto nacional y que, aparentemente, deben encuadrarse dentro del marco de los planes y programas legalmente aprobados.

Si se trata de aportes regionales, lo más razonable sería que las partidas se ubiquen dentro de los planes y programas diseñados para las regiones. Empero, ésta no es la forma como, de hecho, se preparan e incorporan los aportes a las regiones. La falta total de consistencia con los objetivos de la programación presupuestal y la motivación enteramente electoral que caracteriza su destinación irregular, dominan el escenario de este mecanismo altamente cuestionado por la opinión pública.

Mientras que las partidas destinadas a los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos y empresas estatales están sujetas a la revisión de la Dirección General del Presupuesto, dentro del proceso de preparación del proyecto de ley de presupuesto, los aportes al desarrollo regional son, en la etapa de preparación y de aprobación de la propia ley, partidas que no especifican el objeto del gasto.

Aunque la restricción constitucional de ceñirse estrictamente a los planes y programas de desarrollo sugeriría un manejo responsable de estos recursos, lamentablemente hay que reconocer que tal condición no ha sido de mucha ayuda. Si aún en el sector central no ha sido posible poner en marcha el sistema de presupuesto por planes y programas, es difícil suponer que éste pueda establecerse en las

regiones dentro de un lapso razonablemente corto. Además, al sistema de presupuesto por programas no se ajusta fácilmente el sistema de asignación electoral de aportes.

En un escenario que excluye el uso irregular de los recursos, es un hecho que el más alto dividendo electoral se busca a través de los votos que directamente aportan los beneficiarios de los auxilios. Si ello es así, la distribución de los aportes está sesgada hacia los conglomerados donde se puedan lograr altas tasas de participación electoral.

Es ampliamente aceptado que el gasto público debe atender preferencialmente las necesidades de los estratos más pobres de la población. Entonces tampoco se justifica que el presupuesto nacional atienda preferencialmente las localidades con una mayor propensión a votar. Por supuesto, la asignación de aportes obedece a esquemas más complejos que confunden aún más su bondad económica y derrotan los intentos de enmarcarla dentro de criterios racionales de asignación.

Recabando sobre ciertos aspectos claves del problema, bien vale la pena recordar que el uso práctico primordial del presupuesto es el de servir de instrumento para acumular y mostrar cada año las propuestas de gastos del ejecutivo, como base para las decisiones del Congreso. Confundir la especificidad de estas funciones y la clara división que siempre debe existir entre ambas, conduce al desorden y a la anarquía en campo tan definitivo para la política económica.

Aun cuando la presentación del presupuesto contiene una estimación del ingreso, basada en las predicciones del nivel general de la actividad económica y en los impuestos existentes o propuestos, su contenido más importante, desde el punto de vista administrativo, son sus declaraciones de estimaciones de gastos en términos de cantidades y objetivos. Un fin relacionado con éste, es el de servir como medio de control por el cual las decisiones sobre gastos se ejecutan administrativamente y se asegura la contabilidad financiera.

El problema fundamental que se soluciona por medio del proceso presupuestario es el problema familiar de distribuir recursos escasos (medidos en términos de dinero) entre una variedad de exigencias que compiten entre sí. A este nivel básico de decisión, la tarea con que se enfrentan los funcionarios públicos, ya sean del ejecutivo o del poder legislativo, no difiere de la tarea con que se enfrentan los funcionarios de una empresa, o aun los ciudadanos particulares que intentan manejar sus medios para servir a sus fines.

En todas estas situaciones, el presupuesto tiene que ver con decisiones sobre la distribución de recursos escasos y razonablemente bien definidos para conseguir objetivos que van desde bien a mal definidos. Esto lleva consigo tres funciones relacionadas entre sí. La primera es la necesidad de determinar la manera más eficaz de conseguir los objetivos dados. La segunda, la necesidad de determinar el grupo óptimo de objetivos propuestos. La tercera, la necesidad de determinar el tamaño óptimo del presupuesto total. La última decisión impone la limitación final que presiona el criterio de distribución.

Por obvias razones nuestro punto de vista fundamental es que el Estado puede determinar sus políticas de manera más eficaz, si escoge racionalmente entre las diferentes líneas de acción, con un conocimiento tan complejo como sea posible de las consecuencias de esas diferentes líneas de acción. La necesidad de escoger y de elegir, insistimos, se impone por el hecho de que todo Estado está limitado por la escasez de recursos.

El Estado tiene que elegir no sólo entre varias líneas de acción, sino también entre su programa total y el sector privado de la economía. Y el hecho de que una parte importante del programa gubernamental afecte la actuación futura del sector privado no hace más difícil ciertamente el trabajo de tener que elegir. Frente a estas consideraciones habría que concluir que, para lograr los objetivos de una buena presupuestación, hay necesidad de obrar rigurosamente y dar los siguientes pasos:

a) Evaluar y comparar las diversas actividades gubernamentales a la luz de sus contribuciones a los objetivos nacionales.

b) Dados ciertos objetivos, determinar cómo se pueden conseguir con un gasto mínimo de recursos.

c) Proyectar las actividades gubernamentales por un período de tiempo adecuado.

d) Comparar la contribución relativa de las actividades públicas y privadas a los objetivos nacionales.

e) Revisar los objetivos, programas y presupuestos a la luz de la experiencia y de las circunstancias cambiantes.

Estas funciones son parte esencial de cualquier planificación, programación y elaboración de presupuestos.

Con esta presentación de la forma correcta como se debe elaborar el presupuesto, aparece con claridad que el procedimiento que se sigue actualmente con los aportes regionales o auxilios parlamentarios es inadecuado e inconveniente. Y la razón es bien simple: el primer paso para lograr la eficacia en el gasto, cual es determinar con precisión el objetivo que se quiere alcanzar, en ningún momento se cumple.

Siempre que se alega la condición subalterna de los congresistas en la solución de los problemas de las provincias que dicen conocer y entender mejor que los burócratas que hacen los presupuestos, se olvida un hecho indiscutible: dado que todos los gobiernos se enfrentan con el problema de la escasez, la lógica del proceso de elaboración de decisiones es independiente de la forma de gobierno, aun cuando los resultados puedan diferir grandemente. Todos los gobiernos se preocupan por problemas de defensa, bienestar social, desarrollo económico, justicia y orden público. En gobiernos de tipo autoritario, las preferencias iniciales entre estos objetivos dependen de las ambiciones y escala de valores de la autoridad gubernamental. Pero la autoridad está limita-

da por la escasez de recursos y por el hecho de que no hay autoridad que sea capaz de imponer por completo su voluntad al pueblo.

El proceso es más indirecto en un gobierno democrático. Las democracias dependen también de un dirigente supremo, pero fundamentalmente dependen del consentimiento democrático. Los dirigentes tienen que educar a la opinión pública, y a su vez dejarse guiar por ella. Tienen que proponer programas que sirvan a los intereses nacionales y también mantenerse en el poder. Cualquiera que en su opinión sea el más importante de estos objetivos, la tarea básica de la distribución de recursos permanece firme. Y así, la eficiencia de la distribución refleja el criterio tanto de los dirigentes políticos como de la opinión pública respecto a la contribución que los gastos gubernamentales hacen a los objetivos nacionales.

En consecuencia, la tesis central de la gestión de los dos poderes, ejecutivo y legislativo, debe estar fundada en el supuesto de que la sociedad se beneficia en la medida en que la asignación de los recursos se haga a la luz de la información más completa posible respecto a sus consecuencias. Y esto, ciertamente, no se cumple en el caso de los auxilios, porque es sólo el libre albedrío de los congresistas el que se impone.

Acudiendo al socorrido argumento de que las leyes de auxilios a entidades benéficas y útiles, constituyen la "única oportunidad que tiene el Congreso de participar activamente en la iniciativa de gasto público, para que sean incluidos en el presupuesto nacional; favoreciendo con ello a un número significativo de colombianos, única manera de llevar hasta ellos la acción del gobierno en forma directa y hacer la revolución de las pequeñas y grandes cosas en muchas poblaciones, juntas de acción comunal..."¹, se ha aclimatado un sistema de asignación de recursos públicos que, aparte de ser anti-técnico, constituye un discutible privilegio político de dudosos efectos para la proyección de la democracia colombiana.

1 Ponencia para primer debate: Ley de auxilios, ejercicio fiscal 1986.

Si bien debemos reconocer la defectuosa programación del gasto público, que se traduce en el evidente abandono de amplias zonas geográficas del país, la existencia de los auxilios ciertamente no contribuye a acabar con el problema, sino antes por el contrario lo hace más intenso y difícil de resolver.

La ausencia de objetivos claros en los gastos incorporados por cuenta de los parlamentarios, la ninguna correspondencia con los programas globales de financiamiento público y el pernicioso efecto que en el trámite del presupuesto general de la Nación tiene la negociación de estas partidas, tornan aconsejable la iniciativa que presentamos a la consideración del Congreso de la República y que esperamos será apoyada por el Gobierno Nacional.

En esencia se trata de eliminar del actual ordenamiento constitucional el numeral 20 del Artículo 76 y modificar la redacción del Artículo 79, en lo que tiene que ver con una de las excepciones consagradas en dicho artículo sobre la libre iniciativa de los miembros del Congreso.

Habiéndose aprobado en la legislatura anterior medidas tendientes a descentralizar efectivamente las finanzas públicas —Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986—, no vemos conveniente mantener un sistema que aparentemente cumple o trata de cumplir los mismos objetivos que con mayor eficacia pueden lograr las disposiciones enumeradas.

Si el bien último de los auxilios regionales es justamente atender las necesidades de las comarcas, ¿por qué no dejar que sean los mecanismos incorporados en las leyes 14 y 12 los que provean los recursos necesarios para satisfacer las crecientes necesidades y el trámite ordinario de los presupuestos municipales el que los asigne racionalmente?

De otra parte, existiendo el propósito irrevocable de darle plena vigencia al numeral 4o., del Artículo 76 con la integración de la Comisión Permanente encargada de dar primer de-

bate a los proyectos a que se refiere este artículo, no tiene sentido conservar el numeral varias veces citado. Teniendo iniciativa los miembros de las Cámaras de proponer programas o proyectos de gasto al momento de discutirse el plan de desarrollo tal como lo establece el Artículo 80, no vemos razón válida para continuar sosteniendo el actual estado de cosas.



Suscríbase o Renueve

DOCUMENTOS NUEVO LIBERALISMO

Los temas más importantes sobre aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.



Educación Básica: 9 años

Senado de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

por el cual se modifican parcialmente los Artículos 35, 41, 120 y 194 de la Constitución Política de Colombia

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. El Artículo 35 de la Constitución Nacional quedará así:

Será protegida la propiedad literaria y artística, como propiedad transferible, por el tiempo de la vida del autor y 30 años más, mediante las formalidades que prescriba la ley.

Ofrécese la misma garantía a los propietarios de obras publicadas en países de lengua castellana siempre que la nación respectiva consigne en su legislación el principio de la reciprocidad, y sin que haya necesidad de celebrar al efecto convenios internacionales.

Artículo 2o. El Artículo 41 de la Constitución Nacional quedará así:

Toda persona tiene derecho a la educación. Para asegurar este derecho la enseñanza básica

será gratuita en los establecimientos educativos del Estado y obligatoria para todas las personas durante 9 años en la forma que señala la Ley.

Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

Artículo 3o. El numeral 1 del Artículo 120 de la Constitución Nacional quedará así:

Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

1. Nombrar y separar libremente los ministros del despacho, los jefes de departamentos administrativos y los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales. Los rectores de las universidades nacionales serán designados y removidos conforme a las normas orgánicas de dichas entidades.

Artículo 4o. El numeral 2 del Artículo 194 de la Constitución Nacional quedará así:

Son atribuciones del gobernador:

2. Dirigir la acción administrativa en el departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o renovando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración. Los rectores de las universidades oficiales seccionales serán designados y removidos conforme a las normas orgánicas de dichas entidades.

Artículo 50. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del proyecto de Acto Legislativo por el cual se modifican parcialmente los Artículos 35, 41, 120 y 194 de la Constitución Política de Colombia

El Acto Legislativo que sometemos a la consideración del Senado de la República se inspira en el propósito de modernizar conceptos y procedimientos fundamentales para la cultura y el desarrollo de la educación de los colombianos. Las actuales normas de la Constitución sobre la propiedad literaria y artística, el derecho a la educación y la autonomía de las universidades corresponden a una sociedad atrasada a la que guían criterios sociales insuficientes e injustos. Por los motivos que expresamos a continuación consideramos indispensable modificar los Artículos 35, 41, 120 y 194 de la Constitución:

PROPIEDAD LITERARIA Y ARTISTICA

En la actualidad la Constitución consagra una protección de ochenta años para la transferencia de la propiedad literaria y artística. Este proyecto de Acto Legislativo que presentamos a la consideración del Congreso pretende armonizar nuestro mandato constitucional con lo que se ha establecido como norma en

el común de los países del mundo que tienen prevista una salvaguardia para los derechos de autor, y que es de treinta años contados a partir de su muerte.

No sólo tiene sentido este cambio en cuanto que se iguala el número de años de vigencia de tales derechos en relación con otros países, sino lo que proponemos para Colombia un período más razonable de protección para ellos después del fallecimiento del escritor o del artista. De esta forma quedará más al alcance de las autoridades el control que es necesario para garantizarlo en forma efectiva y real en medio de la multiplicidad y de la acumulación de producciones intelectuales que se hacen cada vez más prolijas en la medida en que avanza el desarrollo cultural del país. Asimismo, un tiempo menor ajustado a los plazos que se han ido imponiendo en el mundo, establece mayor libertad para la circulación y extensión de las ideas y los conocimientos, con miras a que el desarrollo cultural y la formación intelectual y espiritual de la sociedad dispongan de mayores facilidades y recursos, y al mismo tiempo de menores limitaciones en materia de costos y requisitos de diferente índole, en cuanto se refiere a la libre disponibilidad para el conocimiento colectivo de la obra de los escritores y los artistas en general.

EL DERECHO A LA EDUCACION

Este proyecto de Acto Legislativo propone que se reconozca y consagre en la Constitución para todas las personas el derecho a la educación, lo cual es en sí ya un concepto arraigado en la conciencia de la humanidad como fundamento del respeto a la dignidad de los hombres y como presupuesto básico de la civilización. Colombia tiene que reconocer y caracterizar, a nuestro juicio, sus responsabilidades concretas frente a los individuos en materias que como ésta tienen que ver con los derechos fundamentales de la humanidad y de las personas en particular, creando en cabeza del Estado el deber y la responsabilidad social de garantizar las posibilidades de obtener educación gratuita, al alcance de todos sin excepción de ninguna

naturaleza, y dándole a esta definición de compromiso social del Estado una condición de obligatoriedad hacia los individuos que impida, bajo cualquier pretexto, el atraso en los principios básicos de su formación a sectores desvalidos de la población.

La educación es una fuente de igualdad para el desarrollo de los hombres cuando se encuentra al alcance de todos y es una base para la búsqueda de mayor bienestar y progreso individual y colectivo. Pero de la misma manera, la falta o la restricción de oportunidades para formarse, para adquirir conocimientos, fundar principios éticos y disciplinas ordenadas y científicas en el desarrollo de la inteligencia para asimilar en forma metódica experiencias y técnicas de trabajo o de razonamiento, crea de por sí una fuente aberrante de injusticia y desigualdades sociales que son el principio y la naturaleza del subdesarrollo. El progreso y la paz de nuestro pueblo no es posible encontrarlos sino cuando se establezcan condiciones mínimas razonables y justas para la existencia y el desenvolvimiento de la vida de los colombianos, sin discriminaciones sociales como es la falta de igualdad de oportunidades para la educación básica.

Establecido este criterio de la responsabilidad social del Estado frente a la educación básica de la población y el carácter de obligatoriedad de ésta, se está asignando, como apenas es obvio, una máxima jerarquía y prioridad para el gasto público y para la organización de los servicios del Estado en el campo de la educación y la capacitación fundamental de los habitantes, sin ningún tipo de segregación como lo exige una sociedad igualitaria. No sobra señalar que estas condiciones no son imposibles de alcanzar como lo demuestra la existencia de garantías semejantes en muchos países del mundo que han logrado, merced a este esfuerzo organizativo y de racionalización del gasto público, aclimatar la paz social y el progreso colectivo, dentro de las condiciones de solidaridad y de justicia que se crean dentro del marco de la educación básica gratuita y obligatoria.

Proponemos que la Constitución señale expresamente el número de años de la educación básica, gratuita y obligatoria para superar la imprecisión legislativa actual. Si bien el constituyente de 1936 quiso establecer el principio de la gratuidad y obligatoriedad de la primaria, el hecho de haber remitido a la ley la determinación del grado respectivo, se tradujo en que, cincuenta años después, todavía no han prosperado los diversos proyectos de ley con los cuales se ha intentado reglamentar esta norma constitucional. Es preciso que Colombia tenga metas definidas en este aspecto esencial de su modernización tal como sucede en numerosos países del mundo que ya buscan alcanzar 12 y hasta 14 años de educación básica, gratuita y obligatoria y han incluido esta norma en su propia Carta Fundamental. No existe un dato seguro sobre el nivel de escolaridad promedio de nuestro país. Algunos expertos calculan que oscila entre cuatro y cinco años, lo cual indica nuestro atraso y la imposibilidad de construir una sociedad moderna sobre una base cultural tan modesta. De allí la necesidad de convertir en compromiso ordenado por la Constitución la meta de los 9 años, lo cual más que un problema de recursos es cuestión de voluntad política.

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Por último, este proyecto de Acto Legislativo busca restablecer la vigencia de la autonomía universitaria en los establecimientos públicos, de acuerdo con los términos en que dicha autonomía se puede entender en las condiciones de la democracia y de la organización del Estado colombiano, en lo que se refiere a devolverles a las autoridades universitarias la independencia académica y administrativa bajo los necesarios controles fiscales en materia de la utilización de fondos públicos y dentro de los lineamientos que debe establecer el gobierno para la planificación y la evolución de la educación superior en Colombia con base en los planes indicativos para el desarrollo nacional. La universidad en todos sus estamentos debe ser respetuosa de las leyes

que rigen la vida de la Nación y debe estar bajo la dirección de personas de la más alta respetabilidad académica.

El proyecto propone que tanto los rectores de las universidades oficiales nacionales como de las seccionales, sean designados y removidos conforme a las normas orgánicas de dichas entidades y no por decreto del Presidente o de los gobernadores, como ocurre en la actualidad, según se desprende del numeral primero del Artículo 120 de la Constitución y del numeral 2 del Artículo 194 que les otorgan estas facultades.

Luego de superar profundas crisis que se iniciaron en la universidad colombiana durante la década de los sesenta y que en buena parte se debieron a una masificación explosiva e indiscriminada de ella, hoy la universidad se presenta ante el país como una organización seria, madura y sólida que tiene capacidad de orientar sus propios destinos bajo una modalidad diferente a la que en la actualidad se contempla en la Constitución. Esto se sustenta en diferentes razones que es importante enumerar.

La investigación como un elemento fundamental e inseparable de la vida y del desarrollo universitario, se ha consolidado como lo ha venido registrando y reconociendo Colciencias en sus diferentes informes acerca de la investigación en Colombia.

Los Consejos Superiores de las universidades públicas han demostrado a lo largo de los últimos años su consolidación institucional y su idoneidad para determinar el rumbo y el desenvolvimiento de estos establecimientos, mediante la definición de estatutos orgánicos, la adopción de normas generales y específicas de funcionamiento, el manejo de situaciones administrativas y académicas que ha permitido superar complejos problemas internos de la organización universitaria los cuales, con el paso del tiempo, surgen con una frecuencia cada vez menor.

Con el transcurso de los años se ha venido conformando en el país un numeroso grupo

de profesores de alta calificación y capacitación como fruto del esfuerzo de los mismos profesores, de la universidad y del gobierno, que son una garantía estable y permanente de que los establecimientos de educación pública superior tienen un elevado nivel de profesionalismo y de vocación docente e investigativa en su estamento vital y fundamental que es el profesorado. Es necesario resaltar la dinámica que ha adquirido la universidad colombiana; la continuidad en su desarrollo creciente y la estabilización en su estado de normalidad. Sin embargo, es indiscutible que el actual orden de cosas en cuanto al nombramiento de rectores, a lo cual se refiere la reforma que proponemos, crea un riesgo para esa estabilidad y para esa continuidad indispensables para la universidad, riesgo que consiste en la interinidad y en los cambios bruscos que acarrearán las crisis políticas de los gobiernos nacionales y seccionales, o las simples transiciones de una administración a otra. Estamos convencidos de que las naturalezas de estas crisis y de estos cambios en la administración del gobierno no tienen que ver en forma íntima con el desarrollo histórico ni con los factores que condicionan la evolución interna de la universidad, y que por lo tanto al desatar irremediables trastornos en el orden interno de estos establecimientos, producen a su vez perjudiciales e innecesarios traumatismos en su funcionamiento y evolución.

Hemos sostenido la tesis de que la eficiencia en la organización y prestación de los servicios públicos de todo género no está vinculada de por sí al desmonte de la intervención del Estado, sino que depende en principal medida de la creación de sanos mecanismos de descentralización que deseenboquen en núcleos de decisión responsables, capacitados y bien controlados y regulados para el cabal cumplimiento de su papel en armonía con las demás instancias planificadoras y ejecutoras del desarrollo en el sector público. Este es el caso de las universidades oficiales, repetimos, en el marco de las metas sociales y de las orientaciones que se les asignen en el conjunto de la acción del Estado y bajo controles que no sean asfixiantes, la anulen, o la desvirtúen

para su correcto y necesario desenvolvimiento. Esas orientaciones, esa armonización con las políticas del gobierno y esos controles en el caso de la universidad colombiana, están en manos del ICFES en el campo académico, en los representantes del gobierno ante los Consejos Superiores en lo que se refiere a las áreas de dirección administrativa y académica, y en las contralorías en lo atinente a la fiscalización del ejercicio presupuestal.

Para terminar, queremos afirmar nuestra creencia que dentro de una verdadera democracia la universidad pública debe ser pluralista, libre para la exploración del conocimiento, de las ideas y del pensamiento humano. Abierta a un sano y holgado espíritu de crítica que es el

medio en el que se pueden cultivar con creatividad y con un espíritu moderno las mentes y las conciencias de la juventud que va a conducir y a construir la sociedad del mañana, para lo cual requiere un ambiente sin prejuicios ni ataduras, abierto al examen de la situación social y al análisis crítico de la realidad política y económica que la circunda. Como principio esencial para tener una democracia avanzada en Colombia, deben a nuestro juicio buscarse y defenderse estructuras que imposibiliten la instauración de prácticas confesionales y manejos partidistas en la universidad pública, para lo cual es necesario que el nombramiento y la remoción de los rectores de ellas no quede al libre arbitrio del gobernante de turno.

Derechos Humanos

Senado de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

por el cual se reforma el Artículo 28 de la Constitución Política de Colombia

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. El Artículo 28 de la Constitución Nacional quedará así:

Aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex post facto sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.

Artículo 2o. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma el Artículo 28 de la Constitución Política de Colombia

La paz no se consolida en una sociedad que ha elegido y que se ha querido organizar bajo

un Estado de Derecho sino cuando las leyes dan iguales garantías a todos los ciudadanos y cuando los órganos que componen el poder se encuentran equilibrados de tal forma que ninguna fuerza puede ejercer su influencia y su autoridad de manera arbitraria. La independencia de las ramas del poder público en una democracia, su complementariedad y su espíritu de colaboración y de armonía en la realización de los fines del Estado son el fundamento de una sociedad de libertades y de una auténtica democracia.

Uno de los derechos fundamentales del hombre, consagrado en todos los catálogos de Derechos Humanos es el de la libertad de movimiento que no se pierde sino por mandato de autoridad competente conforme a las leyes penales que dentro de nuestro esquema de instituciones son administradas por la rama jurisdiccional del poder público. Sin embargo, nuestra Constitución contempla algunas situaciones de excepción como las que se derivan del Artículo 121 que se refiere a la turbación del orden público y los incisos segundo y tercero del Artículo 28 referentes a la aprehensión y retención de personas por orden del gobierno en tiempo de paz, bajo la presunción de que atentan contra la paz pública.

El Nuevo Liberalismo ha presentado un proyecto de Acto Legislativo que busca reformar la norma sobre el Estado de Sitio que, tal como está concebida, ha resultado en exceso

rígida para manejar los problemas de orden público que ha padecido el país durante los últimos años, como que esta situación de excepción se ha vuelto casi permanente. En adición a esto, se presentó también a la consideración del Congreso otro proyecto de reforma constitucional que excluye por completo la posibilidad de que los civiles sean juzgados por militares. De esta manera, a nuestro juicio, se esclarecen y se ordenan nuestro marco institucional y nuestros instrumentos jurídicos para manejar problemas de orden público bajo una más nítida inspiración democrática, y con la agilidad que exigen las distintas situaciones de emergencia que se presenten.

En este mismo espíritu sometemos ante las Cámaras Legislativas el presente proyecto de Acto Legislativo que propone la supresión de los incisos segundo y tercero del Artículo 28 de la Constitución Nacional. Ya en 1966, cuando empezaba el trámite de la reforma Constitucional presentada al Congreso por el gobierno de entonces, en el Senado de la República surgió la inquietud acerca del tema del Artículo 28 a raíz de la utilización que se le había dado por esos meses para el manejo de problemas de orden público. Se propuso entonces darle una limitación en el tiempo a las retenciones ordenadas por el gobierno en épocas de paz hasta un máximo de setenta y dos horas, pero al finalizar los trámites de esta reforma en 1968, dicha restricción quedó fijada en 10 días, tal como permanece hoy en la Carta.

Luego, el mes de diciembre de 1981, después de los múltiples conflictos de fuerza que se habían presentado en el país y las enérgicas demandas de respeto a los derechos humanos en Colombia elevadas por distintos sectores de la vida nacional y organizaciones internacionales, alarmados por los abusos que se estaban cometiendo en los últimos años anteriores a esa fecha, por la utilización abusiva de las facultades que le otorga al ejecutivo el Artículo 28 el Presidente de la República dictó el Decreto 3642 de 1981 a solicitud de la Comisión de Paz. Por medio de él se reglamentó la norma constitucional, buscando corregir algunos de los desafueros que se estaban cometiendo contra la integridad, las libertades y los derechos de las personas. Sin embargo, mientras subsistan los incisos segundo y tercero del

Artículo 28 de la Constitución, van a estar abiertas las puertas para la represión política, cuando ella se quiera adelantar desde el gobierno.

Lo primero que queremos anotar es que estos incisos no tienen una clara concordancia con el enunciado del inciso primero del artículo. Este se refiere a la PENALIZACION de las personas que hayan violado prohibiciones expresas en ley, orden o decreto y de acuerdo con la pena predeterminada por las normas correspondientes. Aquellos se refieren a la APREHENSION Y RETENCION de personas mediante orden del gobierno, cuando a juicio subjetivo de éste haya graves indicios de que atentan contra la paz pública. Parece como si se hubiera querido entreverar en el contexto de una disposición indiscutible, como la que trae el inciso primero, la creación de un instrumento represivo que le es extraño a ella y que consagra un privilegio para quien detenta el poder ejecutivo, por cuanto le permite prescindir de las garantías procesales que cobijan a cualquier persona, en el caso de que se trate de aquellas que son beligerantes en la política y en la vida pública, que en la práctica son las únicas en condiciones de originar perturbaciones del orden público, y que como es lógico, en ningún caso se podrá tratar de personas que obren en respaldo y en defensa del gobierno. Como se ve, se quiso dejar abierta la posibilidad de quitarle a la justicia ordinaria, en los casos vagos e imprecisos en que haya indicios graves de que se quiere atentar contra el orden público, la función de actuar que le es natural en defensa de la sociedad, para entregarle al ejecutivo el recurso contundente de aprehender y retener al sospechoso por un lapso que va mucho más allá del contemplado en la figura universal del "hábeas corpus". Esta circunstancia plantea de manera indiscutible un caso de desigualdad manifiesta en las garantías para el ejercicio de la política en favor de quien detenta el poder, lo cual le facilita un instrumento de acción y de coacción arbitraria en contra de sus opositores. En el pasado se han presentado en efecto abusos de esta naturaleza y de todas maneras el sistema se encontrará expuesto para que ellos ocurran en tanto la norma permanezca vigente, lo cual expone a un severo cuestionamiento la verdadera autenticidad de la democracia colombiana.

Los incisos segundo y tercero del Artículo

28 de la Constitución quiebran el principio democrático de la separación e independencia de las ramas del poder público, puesto que determinan un traslado de competencia de la rama jurisdiccional que es la que determina sobre la pérdida de la libertad a la rama ejecutiva. Se presenta allí una indiscutible intromisión del poder ejecutivo en el poder judicial, la cual sólo es explicable en condiciones de excepción cuando el poder judicial se encuentra en imposibilidad e incapacidad de obrar y los jueces ordinarios se sienten impotentes para cumplir consus funciones. Pero el Artículo 28 con los incisos aludidos es una extraña norma de carácter permanente, abierta a la discreción del gobierno de manera automática, previa la consulta al Consejo de Estado, cuyo concepto no obliga. Ella desborda y desplaza la jurisdicción de los jueces, en contravía al propio sistema jurídico que sirve de inspiración a nuestro conjunto institucional. Lo que ocurre en el fondo es que se quiso crear un instrumento de represión política que en ningún caso podría quedar en manos de los jueces de la República, puesto que por su dignidad profesional son por completo ajenos a permitir que se introduzcan criterios políticos y partidistas en la administración de justicia.

De otro lado, hay que reiterar que el derecho internacional acogió el concepto de "hábeas corpus" como recurso contra las detenciones arbitrarias y que la legislación colombiana recoge tal recurso en su legislación y en sus normas de derecho penal. Pero el Artículo 28 de la Constitución sobrepasa y aplasta el "hábeas corpus", con el agravante de que este poder discrecional y permanente que está a disposición del gobierno en la Constitución, cuando se pone en vigencia, cae el común de las veces por razones prácticas en manos de las autoridades militares y de policía que son las que tienen en todo el territorio nacional los organismos investigativos y de control material del orden público, lo cual siembra aún más riesgos y desnaturaliza el sistema de instituciones.

Por lo que queda dicho atrás, la independencia de las ramas del poder público, el precepto que le da a las normas de excepción un carácter temporal y el recurso del "hábeas corpus" son desvirtuados por el Artículo 28 de la Constitución. También pierde toda vigencia el principio de la presunción de inocencia

sobre el cual se levanta nuestro derecho penal, y que fue despreciado sin contemplaciones cuando fue concebido y redactado el inciso segundo del mencionado artículo en la forma como quedó expresado en la Carta Fundamental. La presunción de inocencia se cambió, ni más ni menos, que por la presunción de culpabilidad. En tales condiciones, una medida que tenía carácter preventivo en su inspiración, se ha vuelto represiva, fuente de arbitrariedades y abusos, de equivocaciones y atropellos imperdonables. Se ha degenerado en el pasado su uso hasta tal punto, que se ha utilizado según lo aseveran ilustres juristas para ampliar los términos procesales en investigaciones de carácter penal y para someter a detenidos a quienes no ha sido posible imputar cargos concretos, a tratamientos deshonrosos y a torturas en busca de declaraciones forzadas con las cuales se los ha querido implicar en hechos violatorios de la ley o implicar a terceros. Los tribunales de la justicia ordinaria han investigado y han fallado sobre innumerables denuncias en este sentido.

Las cuestiones que tienen que ver con las libertades de las personas, con las garantías de éstas para participar en la evolución de la sociedad y por lo tanto en el curso de los acontecimientos y de las decisiones políticas mediante el activismo y la organización popular, así como con la posibilidad indispensable de disentir, de criticar, de protestar y de reclamar de forma que ello pueda generar resultados y efectos en el desarrollo de los acontecimientos públicos sin que se vulneren los derechos de los demás, son fundamentales porque son las cuestiones que definen si existe o no una democracia. Son los factores que le dan credibilidad a un sistema de participación y de libre elección y los que invitan y comprometen a los ciudadanos a actuar y a expresarse dentro de esas instituciones en una actitud contraria al aislamiento y al escepticismo que congelan y desvirtúan el régimen democrático que vive y se alimenta de la participación, y sin que ellos recurran a la rebelión armada y violenta para tratar de destruir y suplantar de un tajo el orden político y social y negar de hecho la existencia de una plena y auténtica democracia.

Colombia vive un estado serio y preocupante de abstencionismo y una situación crítica y desesperada de violencia política fruto, entre

otras cosas fundamentales, de un orden constitucional que en casos como el del Artículo 28 que nos ocupa es represivo y despierta toda clase de incertidumbres e incredulidades acerca de la imparcialidad y de la igualdad de condiciones y de garantías dentro de las instituciones que enmarcan y condicionan el desempeño público de los individuos en la vida de la Nación.

Para cambiar las dramáticas y angustiosas circunstancias en las que se desenvuelve la vida política de Colombia desde hace varias décadas, rodeada de asesinatos políticos y de toda clase de crímenes de esa misma índole, es indispensable encontrar para nuestra democracia unos términos y unas reglas de juego que acepten y acojan por igual todos los sectores, y que, por lo tanto, no establezcan privilegios ni otorguen ventajas que sirvan para perpetuar sin remedio ni alternativa la supremacía de unos por sobre otros. Reglas para el

libre ejercicio de la política, la libre circulación de las ideas y la espontánea organización de la población en vistas a expresarse e influir en el curso de los acontecimientos. Reglas que sean iguales para todos de tal forma que de verdad se impongan los hechos y la voluntad de las mayorías manifestadas con entera libertad en las urnas. Es de esta manera, por lo demás, como se puede evitar en un futuro que que sean organizaciones internacionales las que fustiguen a nuestras instituciones políticas en reclamo de libertades públicas, del respeto a los derechos humanos y la constitución de un marco respetable para la democracia y que sean nuestros propios mecanismos internos y nacionales de participación y de acción política los encargados de depurar y de otorgar todas las garantías y los derechos necesarios para una actividad pública pluralista en las condiciones de una Nación soberana y democrática, integrada por individuos libres y actuantes en la conformación de su destino.

Consulta Popular

Senado de la República

PROYECTO DE LEY

“por la cual se reglamentan las Consultas Populares establecidas en el Artículo 6o. del Acto Legislativo No. 1 de 1986 y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DEFINICION Y ALCANCES

Artículo 1o. La presente ley establece las disposiciones básicas para la realización de Consultas Populares en el nivel municipal, en desarrollo del Artículo 6o. del Acto Legislativo No. 1 de 1986.

En lo no previsto se aplicarán las normas vigentes, siempre y cuando no sean contrarias a las contenidas en ésta ley.

Artículo 2o. La Consulta Popular de que trata la presente ley, consiste en el proceso electoral realizado para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal, relativos a los temas señalados en esta ley.

Artículo 3o. La Consulta podrá efectuarse para resolver asuntos de interés general a los habitantes de un distrito municipal, en cuyo caso en el proceso electoral podrán participar los ciudadanos con derecho a voto residentes en el territorio del municipio.

Así mismo, podrán realizarse Consultas Populares para decidir asuntos que interesen sólo a las comunas y corregimientos, evento en el cual podrán participar únicamente los ciudadanos con derecho a voto residentes en el respectivo sector.

TITULO II

INICIATIVA Y CONVOCATORIA

Capítulo 1

Iniciativa

Artículo 4o. Las Consultas Populares podrán convocarse a iniciativa del Alcalde, de las Juntas Administradoras Locales y de los concejales del respectivo municipio, así como también de las directivas de los partidos, movimientos o agrupaciones políticas legalmente reconocidos por el Consejo Nacional Electoral y de un número plural no inferior a la mitad de las Juntas de Acción Comunal debidamente reconocidas que funcionen en el territorio del correspondiente distrito municipal, comuna o corregimiento.

Parágrafo. Tratándose de temas que interesen solamente a una comuna o corregimiento, la iniciativa de las Juntas Administradoras Locales se tendrá con relación al territorio de su jurisdicción.

Artículo 5o. La solicitud de convocatoria formulada por quienes tienen la iniciativa según el artículo anterior, debe contener la propuestas del texto sobre el cual versará la Consulta y una fundamentación que

incluya aspectos relacionados con el alcance, la necesidad, los beneficios que reportará para la comunidad y los antecedentes sobre la materia.

Artículo 6o. La solicitud de convocatoria se presentará al Concejo Municipal, durante sus sesiones ordinarias, excluido el período de prórroga.

Capítulo 2

Decisión sobre la Solicitud de Convocatoria e Insistencia

Artículo 7o. El Concejo Municipal deberá asumir el estudio de la solicitud dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la misma y con prioridad a cualquier otro tema que se esté considerando, a excepción de los trámites sobre Presupuesto y Planes de Desarrollo.

Artículo 8o. El Concejo Municipal decidirá acerca de la solicitud de convocatoria de Consulta Popular dentro del período ordinario de sesiones.

Parágrafo. De no haberse adoptado la decisión en los treinta (30) días iniciales de sesiones, éstas se prorrogarán automáticamente.

Artículo 9o. El Concejo Municipal podrá modificar la decisión de convocatoria siempre y cuando se respete el término mínimo que debe transcurrir entre el Decreto de convocatoria y la fecha de la Consulta, de conformidad con el Artículo 17o.

Artículo 10. Vencido el término señalado en el Artículo 8o. sin que se hubiere pronunciado el Concejo o negada la convocatoria, procederá la insistencia sobre idéntica solicitud mediante el procedimiento señalado en el artículo siguiente.

Artículo 11. El interesado con derecho a iniciativa, podrá insistir en la convocatoria ante el Concejo siempre y cuando que, además del texto propuesto y la sustentación exigida, presente un memorial de respaldo suscrito por no menos de la décima parte de los ciudadanos que integren el censo electoral vigente en el territorio respectivo.

Artículo 12. Negada la solicitud de convocatoria o la insistencia, si la hubiere, no podrá someterse nuevamente a consideración del Concejo una iniciativa sobre el mismo tema y con fines similares, antes de un (1) año contado a partir de la última decisión.

Artículo 13. La realización de la Consulta Popular y el texto de la misma, deberán adoptarse mediante proposición aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la respectiva corporación.

Artículo 14. El Concejo Municipal notificará personalmente al Alcalde la decisión dentro de los tres (3) días siguientes a la misma.

Capítulo 3

Decreto de Convocatoria

Artículo 15. Aprobada la realización de la Consulta, el Alcalde deberá convocarla mediante Decreto, que se expedirá dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación recibida del Concejo. En el caso de modificación de la convocatoria prevista en el Artículo 9o. el Alcalde procederá a dictar un nuevo Decreto.

Parágrafo 1o. Este acto administrativo será notificado a quien presentó la iniciativa, dentro de los ocho (8) días siguientes a su expedición.

Parágrafo 2o. El Decreto contendrá el texto de la Consulta aprobada por el Concejo, la fecha de su realización de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley, así como también las previsiones para asegurar una amplia difusión acerca del proceso electoral que se llevará a cabo.

TITULO III

REALIZACION DE LA CONSULTA

Capítulo 1

Fecha

Artículo 16. Las Consultas Populares podrán realizarse en dos (2) oportunidades al año, sobre un solo tema cada vez, el último domingo de los meses de marzo y septiembre, a excepción de la fecha que coincida con el período semestral durante el cual deban realizarse elecciones para Presidente o Corporaciones Públicas, semestre en el que no habrá Consulta.

Artículo 17. Decidida la realización de la Consulta, ésta se llevará a cabo en la fecha inmediatamente siguiente, siempre y cuando hayan transcurrido no menos de tres (3) meses desde la expedición del Decreto de convocatoria.

Capítulo 2

Texto

Artículo 18. El texto que se someterá a Consulta y cuya adopción corresponde al Concejo Municipal, deberá contener una redacción sencilla, breve y de fácil entendimiento que indique claramente los asuntos sobre los cuales deban pronunciarse los votantes.

Artículo 19. El texto deberá ser redactado a manera de pregunta y debe dar lugar a pronunciamientos asertivos para que el ciudadano responda SI o NO.

Artículo 20. Cada Consulta Popular podrá indagar por un máximo de tres (3) pronunciamientos.

Capítulo 3

Difusión

Artículo 21. El Alcalde dispondrá los medios para difusión de la Consulta, de tal forma que si se trata de decisiones que comprometan a todos los habitantes de municipios, capitales de departamento, de los que integren áreas metropolitanas o de aquellos con más de cincuenta mil (50.000) habitantes, se harán tres (3) publicaciones en un periódico de amplia circulación en el lugar, con intervalos no menores de quince (15) días entre cada una de ellas.

En municipios distintos de los anteriores, se difundirá mediante la fijación de avisos, distribución de volantes, inserción en otros medios y por bando.

En todo caso, el Alcalde deberá disponer adicionalmente de los medios que considere adecuados para informar a los habitantes del territorio acerca de la realización de la Consulta y del tema que será sometido a verificación popular.

Artículo 22. Previa reglamentación dictada para el efecto por el Consejo Nacional Electoral, los beneficios en publicidad política y electoral consagrados a favor de partidos, movimientos o agrupaciones políticas, se extenderán a la difusión de los temas de Consulta y podrán, además, ser utilizados con tal propósito por las Juntas Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal, durante el período comprendido entre el decreto de convocatoria de la Consulta Popular y su realización.

Capítulo 4

Votación y Escrutinios

Artículo 23. Para la votación en que deba decirse un tema de Consulta, serán aplicables las disposiciones del Código Electoral en cuanto sean compatibles, especialmente en lo relacionado a mesas de votación, jurados, procesos de votaciones, inmunidades y convocatoria a nuevas elecciones.

Artículo 24. En los procesos electorales para decidir los temas objeto de Consulta, el ciudadano votará con una papeleta que debe incluir su pronunciamiento inequívoco en favor o en contra de lo consultado.

La papeleta deberá contener sólo uno de los adverbios SI o NO para cada uno de los tres (3) pronunciamientos.

Artículo 25. En los escrutinios de la Consulta se aplicarán las normas electorales vigentes sobre la materia, con el exclusivo propósito de verificar el número de votos a favor o en contra.

TITULO IV

TEMAS OBJETO DE CONSULTA

Artículo 26. La Consulta Popular podrá referirse a cualquiera de los siguientes temas:

- Planes de Desarrollo Económico y Social
- Remodelación Urbana
- Usos del suelo
- Localización de establecimientos industriales, comerciales y de servicios.
- Uso del espacio público
- Parques y arborización
- Ecología y medio ambiente
- Riego en zonas rurales
- Vías públicas
- Transporte
- Circulación y tránsito
- Acueducto
- Alcantarillado
- Matadero
- Mercados, ferias y exposiciones
- Aseo
- Planteles educativos
- Cultura
- Recreación
- Puestos de salud y ancianatos
- Vigilancia y seguridad pública

Artículo 27. No podrá indagarse por pronunciamiento alguno acerca de:

a. Supresión y modificación de impuestos, tasas o contribuciones.

b. Establecimiento de rentas de destinación especial.

c. Censura o aplausos a funcionarios o entidades.

d. Modificación de la estructura de la Administración, creación de cargos y fijación de salarios y prestaciones.

TÍTULO V

RESULTADO Y EFECTOS DE LA CONSULTA

Capítulo 1

Aprobación

Artículo 28. Se considera aprobado cada pronunciamiento que haga parte de una Consulta, con la votación afirmativa de la mayoría de los votos depositados.

Artículo 29. El voto en blanco no se tendrá en cuenta para establecer el resultado de la Consulta.

Artículo 30. Cuando se presente empate de votos a favor y en contra, se considerará negativo el pronunciamiento.

Capítulo 2

Publicaciones y Comunicaciones

Artículo 31. Dentro de los tres (3) días siguientes al escrutinio, el Alcalde, mediante Decreto, declarará el resultado y dispondrá su publicación utilizando por una sola vez el procedimiento señalado en el Artículo 21 de esta ley.

Así mismo, este Decreto será publicado en el Boletín o Gaceta Oficial, en aquellos municipios donde exista.

Artículo 32. Dentro del mismo término indicado en el artículo anterior, el Alcalde comunicará el resultado a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con lo consultado.

Capítulo 3

Efectos

Artículo 33. El resultado de la Consulta Popular será obligatorio para las autoridades municipales competentes, en cuanto al tema objeto de Consulta. En consecuencia, dichas autoridades deberán, dentro del mes siguiente a la publicación del resultado, expedir los actos administrativos que les correspondan o tomar las medidas necesarias para la aplicación del resultado de la Consulta.

Cuando el Concejo Municipal sea competente para expedir los actos, el término será el de las primeras sesiones ordinarias que se inicien después de la publicación del resultado, a menos que el Alcalde Municipal decida convocar al Concejo a sesiones extraordinarias para los efectos de que trata este artículo.

Artículo 34. Cuando el resultado de la Consulta Popular implique la expedición de actos administrativos por parte de autoridades municipales y estos no sean expedidos dentro del término indicado en el artículo anterior, dicho resultado adquirirá el carácter de decisión administrativa con todas sus consecuencias.

Artículo 35. Si el resultado de la Consulta conlleva la adopción de medidas que no constituyan actos administrativos, el incumplimiento de la obligación de adoptarlas dentro del término indicado en el Artículo 33., constituirá causal de mala conducta sancionable con la destitución del funcionario o funcionarios correspondientes.

Artículo 36. El resultado de la Consulta Popular será factor esencial para la toma de decisiones por parte de autoridades diferentes de las municipales que tengan competencia en la adopción de medidas relativas al tema consultado. En consecuencia, los actos que expidan dichas autoridades en relación con el mismo tema, deberán ser motivados con fundamento en el resultado de la Consulta.

Artículo 37. Cuando un tema haya sido objeto de Consulta Popular, bien sea aprobado o rechazado, no podrá ser sometido al escrutinio popular nuevamente y para los mismos efectos, antes de dos (2) años contados desde la fecha de realización de la Consulta.

Cualquier solicitud que contravenga lo dispuesto en este artículo será negada de plano por el Concejo Municipal.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 38. Los presupuestos municipales deberán incluir partidas para sufragar los gastos que demanden las Consultas Populares. Las adiciones presupuestales, créditos y contracréditos necesarios, deberán tramitarse en tal forma que aseguren la disponibilidad de recursos para adelantar oportunamente la difusión y realización de la Consulta.

Artículo 39. El Gobierno Nacional y Departamental y la Registraduría Nacional del Estado Civil prestarán a los Municipios la ayuda necesaria para la celebración de las Consultas.

Artículo 40. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se reglamentan las consultas populares establecidas en el Artículo 6o. del Acto Legislativo No. 1 de 1986 y se dictan otras disposiciones".

El Proyecto de Ley sometido a consideración del Congreso Nacional con el propósito de contribuir al diseño de instrumentos que garanticen la realización de consultas populares en el nivel municipal, se convierte en otra oportunidad para resaltar la insistencia permanente y las acciones concretas del NUEVO LIBERALISMO en la construcción de una auténtica democracia local.

Así lo establecimos con algún detalle en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 49 de 1986 que reglamenta la elección de Alcaldes, presentado a esta misma Corporación el pasado 20 de agosto. Se trata de una voluntad política reiterada en foros, documentos, intervenciones y llevada a nuestra Plataforma Ideológica y Programática, para impulsar la creación de canales institucionales que faciliten la expresión de los anhelos comunitarios y acerquen el ciudadano a los resortes del poder.

La Consulta popular hace parte de las figuras establecidas en el Acto Legislativo No. 1 de 1986, conjuntamente con la elección de Alcaldes, la designación de

tesoreros por los Alcaldes y los procedimientos para control jurisdiccional de los actos del Ejecutivo Local.

Debemos plantear de nuevo la convicción que nos asiste sobre la conveniencia de separar en los debates del Congreso los dos grandes temas, el de elección de Alcaldes y la Consulta, para un análisis más profundo y cuidadoso de cada uno de ellos. Estimamos que un tratamiento conjunto podría dilatar demasiado la evaluación de ambas iniciativas y dificultar su aprobación, cuando nos encontramos prácticamente ante una perentoria exigencia de la misma Constitución, que estableció para 1988 la primera elección de Jefes de la Administración Municipal.

Desde el punto de vista de su objetivo fundamental, los dos mecanismos tienen una íntima relación, pues fomentan ampliamente la participación de los ciudadanos en la decisiones sobre asuntos que son de su inmediato interés: un pronunciamiento directo concreta la expresión auténtica sobre la persona que ha de regir los destinos del Municipio, asunto por su misma naturaleza del máximo interés para la comunidad y una opinión generalizada sobre un asunto que comprometa la expresión mayoritaria bien puede estimarse como una clara demostración de los deseos y aspiraciones de las gentes, contra los cuales mal harían en proceder los órganos del poder público.

LA PARTICIPACION POPULAR
EN OTROS PAISES

Diversos sistemas de participación popular se hallan establecidos en numerosas legislaciones. A manera de ilustración, presentaremos esquemáticamente las previsiones de Suiza, Estados Unidos y España, que son relevantes para nuestro país.

SUIZA

Tal vez el sistema de Gobierno Suizo es el que goza de mayor renombre en cuanto a los derechos conferidos al pueblo. Subsiste la democracia plena y directa en pequeños cantones (departamentos), donde cada año se realizan las llamadas "landsgemeinde" o reuniones al aire libre de ciudadanos con derecho a voto, quienes se manifiestan levantando la mano para elegir autoridades y adoptar decisiones sobre temas que han sido discutidos en el parlamento regional.

Las votaciones populares permiten a los suizos modificar la Constitución y las leyes o pronunciarse sobre iniciativas populares. El referéndum puede ser

obligatorio o facultativo, caso éste en el que, mediante la petición de un número determinado de ciudadanos, se debe someter una ley nueva o una modificación al escrutinio popular. La vigencia de la Ley se tendrá en virtud de la aprobación mayoritaria de los votantes.

En términos prácticos, el referéndum facultativo así concebido, equivale a una amenaza o presión para que las autoridades actúen de acuerdo con el querer de distintos grupos de interés de la comunidad.

ESTADOS UNIDOS

Consagra el sistema norteamericano la iniciativa y el referéndum como medios de consulta directa en todos los órdenes territoriales, para sustituir temporalmente las funciones confiadas a los cuerpos de elección popular, cuando éstos se abstienen de actuar o toman medidas que no encuentran el respaldo de los votantes. Esta concepción coincide, en parte, con propuestas insistentemente planteadas a nuestro Congreso, sin que hayan encontrado —por diversas razones— apoyo suficiente para elevarlas a canon constitucional.

La iniciativa popular puede conducir a una votación general o llevar de manera indirecta a la concreción de los deseos de las gentes, cuando se traduce en norma, en virtud del proceso legislativo correspondiente.

Por el referéndum, se someten las decisiones de los cuerpos colegiados al escrutinio público antes de adquirir vigencia jurídica. Puede ser obligatorio, cuando se trata de asuntos o medidas que siempre deben ser llevados al veredicto popular. El referéndum opcional se da cuando la controversia acerca de la materia, a juicio del órgano legislativo, amerita trasladar al elector la decisión final. Los efectos de este tipo de referéndum varían en el régimen norteamericano de Estado a Estado, pues en algunos el resultado obliga a las autoridades respectivas, mientras que en otros se traduce en una especie de consejo o sugerencia que puede conducir a la implementación de acciones o a ignorar la decisión popular.

Un tercer tipo de referéndum es el conocido como el de protesta o petición. Acá, ante decisiones ya aprobadas, se dispone de un plazo para suspender su vigencia, durante el cual un número establecido de ciudadanos puede solicitar que se lleve el tópico a la decisión popular. De darse esta situación y decidirse en contra del acto considerado, éste no podrá hacerse

efectivo. Tal posibilidad no se tiene con respecto a materias de naturaleza especial, como impuestos o medidas de emergencia.

También se tiene la revocatoria ("recall") del mandato conferido por el mismo pueblo, buscando asegurar condiciones éticas morales y aptitud y eficiencia en el desempeño de cargos públicos.

ESPAÑA

Como es bien conocido, la legislación española ha avanzado notoriamente en la concepción, definición e implementación del régimen local.

En el tema de la Consulta, encontramos el antecedente más directo en la Ley 7a. del 2 de abril de 1985, "Reguladora de las Bases del Régimen Local", que en su artículo 71, dispone: "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del gobierno de la nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local".

En la concepción española para convocar la Consulta se exige una decisión previa y calificada del Pleno (integrada por todos los concejales) así como autorización del Gobierno Nacional, para que el Alcalde pueda someter a consulta asuntos de índole local.

Existen también los referéndum, sujetos a una norma orgánica reguladora de las distintas modalidades allí consagradas.

EL PROYECTO

La reglamentación propuesta constituye sin duda una verdadera novedad, pues se ha tratado de ajustar a la realidad de nuestros municipios, a la etapa de fortalecimiento del régimen local por la que atraviesa nuestro país y con efectos que hagan compatibles las decisiones de funcionarios y del Concejo con los adoptados por la comunidad, sin acudir a esquemas ajenos a nuestra estructura político-administrativa.

De otra parte, la inclusión misma en el texto constitucional y la concepción del proyecto, la diferencia

de otras figuras de participación en la toma de decisiones, tales como el referéndum y la iniciativa popular, aun cuando tiene algunos elementos de una y otra, como se verá en la descripción de su contenido.

ALCANCE TERRITORIAL DE LA CONSULTA

El Acto legislativo No. 1 de 1986 estableció la consulta para el nivel municipal, en cuanto permite decidir sobre asuntos que interesen a sus habitantes. Se plantea en el Artículo 3o. la posibilidad de convocar a quienes conforman una comuna o un corregimiento, para que se pronuncien sobre temas del interés exclusivo de los moradores de ese sector del Municipio. Es evidente que el planteamiento busca la armonía con el Régimen Municipal contenido en el Decreto 1333 de 1986, que le da autonomía relativa a porciones del territorio de un ente local, los cuales disponen de Juntas Administradoras Locales con funciones complementarias a las de los Concejos.

Resulta, entonces, muy útil dotar a quienes integran una comuna o corregimiento de los medios de expresión que ha dispuesto el Constituyente para los municipios.

LA RESIDENCIA DEL SUFRAGANTE

De acuerdo a lo propuesto en diversas ocasiones, la residencia como nexo directo del votante, como la noción más auténtica de pertenencia al lugar donde se ejerce el derecho al voto, resulta un presupuesto importante para evitar distorsiones en la expresión ciudadana. La residencia se consagra además de esa razón básica, por cuanto la Consulta puede llevarse a cabo en unas localidades mientras en sus vecindarios no se realiza, creando un margen no despreciable de interferencias con inspiraciones o propósitos diversos, que se corregirían o evitarían con tal calificación de los electores.

INICIATIVA DE LA CONVOCATORIA

Al precisar quiénes pueden solicitar la convocatoria de una consulta, se mantiene también la orientación de normas recientes, sobre participación popular e institucionalización de los partidos, para canalizar a través de los conductos más apropiados una aspiración comunitaria. Tendrán, entonces, iniciativa el Alcalde, los Concejales, las Juntas Administradoras Locales, los Partidos o Movimientos Políticos y las Juntas de Acción Comunal. Se contempla la solicitud de Convoca-

toria, con la denominada insistencia, evento en el cual, ante la primera negativa del Concejo a convocar o a falta de pronunciamiento durante el tiempo en que pueda hacerlo, un determinado número de ciudadanos, podrán suscribir una petición de respaldo a la iniciativa, para hacer evidente la aspiración de llevar el tema al escrutinio general y así ejercer una cierta presión que pueda ser definitiva en la nueva decisión que debe tomar el Cabildo. Como puede apreciarse, se asimila esta opción de la insistencia a la llamada iniciativa popular.

EL CONCEJO DECIDE LA CONVOCATORIA

Se ha atribuido a los Concejos Municipales la decisión acerca de la Convocatoria, pues no sólo a través de ellos se logra el mecanismo de selección ante las diversas propuestas sino que se le está reconociendo la verdadera importancia como Corporación de Elección Popular en la cual confluyen las fuerzas políticas y sociales integrantes del municipio, con capacidad suficiente para adoptar una determinación tan significativa para la vida municipal.

Debemos, ciertamente, relevar la función de los Concejos, pues si bien entran en algunos aspectos a emular —así sea tangencialmente— con los mismos alcaldes elegidos y con las juntas administradoras locales, por su origen popular, preservan atribuciones constitucionales y legales de enorme trascendencia para la buena marcha del municipio.

El Concejo deberá acometer con prioridad el estudio de la solicitud y decidir mediante resolución, durante el período de sesiones ordinarias. Fue descartado el trámite de un acuerdo pues se haría muy dispendioso, daría lugar a problemas de forma por el número de debates y demás exigencias y llevaría inclusive al Concejo a servir como escenario para la controversia que, en últimas, habría de dirimir el pueblo mismo.

Una mayoría calificada de las dos terceras partes de miembros se exige para aprobar el texto y decidir la convocatoria.

DECRETO DE CONVOCATORIA

Se le ha atribuido al alcalde la función de formalizar la convocatoria ya aprobada por el Concejo. Se trata de un acto administrativo que debe realizar, donde ha de incluir el texto a consultar, la fecha de realización y proveer lo necesario para garantizar una adecuada difusión.

FECHAS DE REALIZACION Y TEMAS DE CONSULTA

El proyecto propone la realización de Consultas populares en dos oportunidades cada año: el último domingo de marzo y septiembre. Por obvias razones no se realizarán Consultas durante el semestre en el que se lleven a cabo elecciones presidenciales y de corporaciones. Así, en un período de dos años, se tendrán tres ocasiones para someter temas a la decisión de los habitantes del municipio.

Debemos insistir en que este es un mecanismo excepcional, para utilizarlo cuando se trate de decisiones en alguna forma cruciales, bien sea por la naturaleza del asunto o la controversia que puedan generar entre concejales, en el mismo ejecutivo o en la comunidad. Además, la jornada electoral debe estar precedida de una amplia campaña acerca del contenido de lo consultado y las alternativas para el votante.

De otro lado, los municipios deberán afrontar otros debates electorales en fechas diferentes, como lo dispone el Artículo 314 del Código de Régimen Municipal para la conformación de Juntas Administradoras locales.

Por algunas de las anteriores razones y por la conveniencia de buscar la manifestación más nítida y cabal de la voluntad ciudadana, sólo podrá someterse a consideración del electorado un tema y dentro de éste se podrá incluir un máximo de tres pronunciamientos. En realidad la mezcla de materias puede llevar a confusiones, que también se tendrán con un número elevado de preguntas, así se relacionen con el mismo asunto.

DIFUSION

La información sobre la consulta exige tanto la utilización de los medios modernos de comunicación como los que se imponen en poblaciones menores, es decir, avisos, volantes y por bando.

En el Artículo 22 se extienden los beneficios que la Ley 58 de 1985 consagra en favor de los partidos o movimientos políticos, a la promoción de temas objeto de consulta tanto por esas organizaciones como por las Juntas Administradoras locales y las Juntas de Acción Comunal.

NORMAS ELECTORALES

Se asimila el régimen general que hace parte del

actual Código Electoral, en cuanto sea aplicable y compatible con el proyecto.

La papeleta con la que se sufraga deberá contener uno de los adverbios SÍ o NO para cada pronunciamiento. El propósito del escrutinio es el de establecer el resultado en favor o en contra de cada pregunta.

TEMAS POR CONSULTAR

Por exigencia del mismo Acto Legislativo que se está desarrollando, el proyecto relaciona los temas (un total de 21) que pueden ser llevados al escrutinio público. Algunos de ellos incluyen un número plural de asuntos, que se estima tienen vinculación muy estrecha entre sí.

En el Artículo 27, se consagran límites precisos a los aspectos sobre los que deba indagarse, pues no se considera apropiado ni viable que se preguntara, entre otros, acerca de la supresión o modificación de impuestos, tasas o contribuciones; de la creación de cargos y fijación de salarios; de censuras o aplausos a funcionarios o entidades.

APROBACION Y EFECTOS DE LA CONSULTA

La mayoría de votos afirmativos indicará la aprobación de cada pronunciamiento. No puede, por lo tanto, hablarse con propiedad de una Consulta decidida favorable o desfavorablemente, a menos que en el mismo sentido opinen los sufragantes acerca de todos los pronunciamientos a ellos presentados.

El Alcalde, mediante Decreto debe aclarar el resultado, disponiendo la publicación del mismo e informando a las autoridades que sean competentes para la adopción de medidas sobre los temas consultados.

De especial trascendencia son los artículos que conforman el Capítulo 3 del Título 5, relacionados con los efectos, pues en ellos se establece el propósito último y real de la Consulta o sea, lograr una acción de los organismos del Estado, acorde con la voluntad popular. Ciertamente, por tratarse de un instrumento aplicable al nivel municipal, la decisión tendrá plenos efectos en esta órbita y sólo unos relativos en lo nacional y departamental.

Se establece que el resultado de la Consulta será obligatorio para las autoridades municipales y, en consecuencia, deberá expedir los actos dirigidos al cumplimiento de la voluntad expresada en las urnas

en un término perentorio de un mes contado a partir de la publicación del resultado. Para el Concejo este término será el de las sesiones ordinarias siguientes a la misma publicación. De no procederse conforme a dicho mandato, el resultado se convertirá en decisión administrativa.

Al comentar los efectos, no podríamos eludir algunas apreciaciones acerca del Artículo 192 de la Constitución, que dispone: "Las ordenanzas de las Asambleas y los acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo". Se trata de establecer si existe contradicción entre éste texto y el efecto que convierte en obligatorio el resultado en el nivel municipal. En realidad el Acto Legislativo No. 1 de 1986 creó una especialísima figura a la cual se atribuye el carácter decisorio sobre los asuntos del orden municipal. Una decisión de tal naturaleza, con fundamento en la Carta y cuyo origen se remonta al ciudadano mismo debe prevalecer frente a una norma que busca asegurar la validez de los acuerdos de los Concejos, pues además, tendrán éstos la oportunidad de ajustar sus actos al fallo popular.

En los órdenes diferentes a lo municipal, lo decidido debe servir como motivación de los actos expedidos en relación con temas de consulta.

DISPOSICIONES VARIAS

En el articulado se contemplan plazos mínimos que deben transcurrir antes de presentar una iniciativa de consulta similar a otra ya negada (un año) y entre consultas a realizarse sobre el mismo tema (dos años).

Los presupuestos municipales tendrán asignaciones para sufragar los gastos de las Consultas y en todo caso, las adiciones y créditos se tramitarán con carácter de urgencia, para asegurar la oportuna disponibilidad de recursos.

Las administraciones nacionales y seccionales, así como la Registraduría deberán prestar la ayuda necesaria a los municipios para implementar las consultas.

CONCLUSION

Dejamos a consideración de la corporación un instrumento novedoso, con una completa reglamentación, que permitirá inducir una gran dinámica en los municipios, incentivando la activa participación de sus moradores para la conformación de un nuevo municipio. Se trata, en fin, de un elemento adicional, en la gran obra de reconstrucción de las células básicas de nuestra Nación.

Modernización Electoral

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

“por la cual se modifican las Leyes 28/79, 85/81 y 96/85, se establece para las elecciones el sistema de Tarjeta Electoral y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. El Artículo 72 de la Ley 28 quedará así: En las elecciones para Corporaciones Públicas, Alcaldes, y Presidente de la República, el ciudadano votará por medio de tarjetas electorales, una por cada una de las coporaciones y cargos a elegir.

Artículo 2o. El Artículo 73 de la Ley 28 quedará así: La votación por el sistema de tarjeta electoral se hará de acuerdo con las siguientes normas:

a. La tarjeta electoral llevará impresos, en divisiones llamadas subtarjetas, los símbolos o emblemas y colores de los diferentes partidos o agrupaciones políticas que cumplan con los requisitos establecidos por esta Ley.

b. La tarjeta tendrá el tamaño y el diseño que determine el Consejo Nacional Electoral. Los partidos o agrupaciones políticas serán ubicados en las subtarjetas de acuerdo al orden resultante en el sorteo realizado en presencia de sus delegados.

c. El Registrador Nacional se encargará, con anticipación suficiente, de la preparación del material necesario para las votaciones y lo hará llegar a todas y cada una de las mesas de votación que funcionan en el territorio nacional, en la debida oportunidad.

El Registrador Nacional enviará a cada circunscripción un número de tarjetas electorales superior en un 10% al número de ciudadanos que forman parte del respectivo censo electoral, con una anticipación no inferior a 15 días respecto a la fecha del correspondiente debate.

d. El Registrador Nacional entregará además tarjetas electorales, en una calidad de papel distinto al que se utilizará en las votaciones y con una leyenda que indique claramente su carácter promocional, a los diferentes partidos y agrupaciones políticas debidamente acreditados para participar en el respectivo debate electoral.

e. En el mismo sitio donde se ubica la mesa de votación, se dispondrá de un lugar en condiciones adecuadas para que cada elector haga su elección en secreto. Este sitio deberá estar protegido por una cortina, tabique o cualquier otro medio que lo separe de la vista de toda otra persona y no tendrá más acceso que aquel que lo comunique directamente con la respectiva mesa.

Artículo 3o. El Artículo 74 de la Ley 28 quedará así: Una vez identificado el votante, de acuerdo con el procedimiento señalado en el Artículo 25 de la Ley 96, se le entregará una tarjeta electoral por cada corporación o cargo a elegir, con el sello de la mesa de votación en el dorso de la tarjeta. El votante se dirigirá inmediatamente al lugar señalado en el literal e) del artículo anterior y allí colocará sobre el símbolo y colores que identifican el partido o agrupación política de su preferencia, o en el lugar previsto para votar en blanco, el sello que para tal efecto le entregarán en la mesa de votación.

Inmediatamente después, doblará las tarjetas cuidando que el dorso quede hacia afuera; regresará a la mesa de votación, exhibirá las tarjetas a los jurados, quienes comprobarán, mediante el examen del sello de la mesa, que las tarjetas con las que se dispone a votar son las que le fueron entregadas previamente. Enseguida, el elector introducirá las tarjetas en la urna de votación.

Cada votante permanecerá en el sitio donde hará su selección, únicamente el tiempo estrictamente necesario para señalar ésta en las tarjetas electorales. Si transcurrieran más de dos minutos sin salir, podrá ser desalojado por los jurados de la mesa de votación.

Ninguna persona podrá acompañar al elector en el momento de hacer su selección. El Consejo Nacional Electoral determinará el procedimiento de votación para los electores con impedimentos físicos.

Artículo 4o. El Artículo 47 de la Ley 96 de 1985 quedará así:

La solicitud de inscripción que le da derecho a figurar en la tarjeta electoral, podrán hacerla solamente los partidos o agrupaciones políticas que:

a. Se encuentren legalmente inscritos y reconocidos por el Consejo Nacional Electoral y los sectores de éstos que tengan su aprobación.

b. Hayan obtenido en la última elección un número de votos no inferior al 5% de los necesarios para el cuociente de la corporación a la cual aspiran.

c. Se presenten por primera vez al debate electoral, mediante la presentación ante el Registrador Nacional o su delegado, 60 días antes de la fecha de la elección, de un memorial con el nombre, firma y cédula de ciudadanía de un número de ciudadanos igual al del literal b) del presente artículo, que respalden su aspiración.

Parágrafo: Los sectores de los partidos o agrupaciones políticas a que se refiere el literal a), deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral, resolución autenticada de la Dirección del partido o agrupación política al que pertenecen, en el cual se les autoriza a utilizar los emblemas y colores correspondientes, en la tarjeta electoral.

Artículo 5o. El Artículo 6o. de la Ley 28 quedará así:

Los partidos o agrupaciones políticas de carácter nacional, estarán representados equitativamente en la

organización electoral, de acuerdo al resultado de las últimas elecciones de Congreso sin perjuicio del régimen de imparcialidad política y garantías que corresponden a todos los ciudadanos.

Parágrafo: Para los efectos de la presente Ley, se entiende por partidos o agrupaciones políticas de carácter nacional, los que presentan listas en por lo menos 6 de las circunscripciones electorales.

Artículo 6o. El Artículo 3o. de la Ley 96 quedará así:

El Consejo Nacional Electoral estará integrado por 7 miembros, así:

3 por el partido o agrupación política nacional que hubiere obtenido el mayor número de votos en la última elección;

2 por el partido o agrupación política nacional que le sigue en votos;

1 por el partido o agrupación política nacional que obtenga la tercera votación; y

1 por el partido o agrupación política nacional que obtenga la cuarta votación.

Parágrafo: En el caso de no presentarse a elecciones al menos 4 partidos o agrupaciones políticas de carácter nacional, los cargos serán ocupados por los partidos nacionales que se presenten, en el orden de la votación que obtengan.

Artículo 7o. El Artículo 28 de la Ley 28 quedará así:

En cada circunscripción electoral habrá un delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, quien tendrá la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Nacional, a nivel seccional.

Artículo 8o. El Artículo 34 de la Ley 28 quedará así:

En el Distrito Especial de Bogotá habrá un Registrador Distrital, quien tendrá la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Distrital.

Artículo 9o. El Artículo 39 de la Ley 28 quedará así:

En cada municipio habrá un Registrador Municipal del Estado Civil, quien tendrá la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Municipal.

Artículo 10. El Artículo 24 de la Ley 96 quedará así:

Para garantizar la pureza y publicidad de las votaciones, los directorios o agrupaciones políticas que hayan inscrito candidatos, tendrán derecho a presentar ante los Registradores del Estado Civil listas de personas de reconocida honorabilidad, para que actúen como testigos electorales, a razón de uno (1) por cada mesa de votación.

Los registradores del Estado Civil les expedirán una credencial que les permita el ejercicio de esa función pública transitoria y las autoridades estarán obligadas a prestarles la debida colaboración.

Los testigos electorales supervigilarán las elecciones y podrán formular reclamaciones escritas cuando el número de sufragantes de una mesa exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella; cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinio se incurrió en error aritmético al computar los votos; y, cuando los cuatro (4) ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmados por menos de 3 (3) de éstos, tales reclamaciones se adjuntarán a los documentos electorales y sobre ellas se resolverá en los escrutinios. Las reclamaciones que tuvieren por objeto solicitar el recuento de las tarjetas electorales, serán atendidas en forma inmediata por los jurados de votación, quienes dejarán constancia en el acta del recuento practicado.

Artículo 11. El Artículo 25 de la Ley 96 y el Artículo 60. de la Ley 85 se refunden en uno que quedará así:

El proceso de votación es el siguiente: el presidente del jurado le exigirá al ciudadano la cédula de ciudadanía, la examinará, verificará su identidad y buscará el número de la cédula en la lista de sufragantes; si figurase éste, le entregará las tarjetas electorales con las cuales votará, según lo señala el Artículo 30. de esta ley y registrará que el ciudadano ha votado. Este registro se efectuará de acuerdo con las instrucciones que imparta la Registraduría Nacional del Estado Civil a los jurados.

Artículo 12. El Artículo 105 de la Ley 28 quedará así:

Practicadas las diligencias previstas en el artículo anterior, se abrirá públicamente la urna en la que fueron depositadas las tarjetas electorales; se formarán grupos por corporaciones o cargos a elegir y uno de los jurados las contará una a una. Si hubiere un número mayor que el de ciudadanos que sufragaron para cada corporación, se introducirán de nuevo en la urna y después de moverla, para alterar su colocación, se sacarán a la suerte tantas tarjetas cuantos sean los excedentes y sin mostrar la selección hecha por los votantes, se quemarán inmediatamente.

En el acta de escrutinio se hará constar la circunstancia de que habla este artículo, con expresión del número de tarjetas excedentes. Con las tarjetas se formarán subgrupos diferentes con las distintas selecciones de subtarjetas hechas por el elector.

Artículo 13. El Artículo 106 de la Ley 28 quedará así:

Recogidas las tarjetas, los jurados procederán a hacer el escrutinio y a anotar en la correspondiente acta el número de votos emitidos en favor de cada lista o candidato.

Artículo 14. El Artículo 29 de la Ley 96 quedará así:

Voto en blanco es aquel sellado por el elector en la subtarjeta prevista para tal fin.

Si una tarjeta electoral resultare sellada por el elector en más de una de las subtarjetas en las que se halla dividida, no se computará ninguna de ellas y el voto se considerará nulo. También será nula aquella tarjeta que no haya sido sellada por el elector.

La tarjeta electoral que aparezca sin el sello de la mesa al momento del escrutinio, será voto nulo.

Artículo 15. Los Artículos 109, 110 y 111 de la Ley 28, se refunden en uno que quedará así:

No anularán el voto las tachaduras, palabras o frases que algún elector pudiera escribir en la tarjeta electoral, pero se omitirán en el acta de escrutinio y no se leerán al público.

Artículo 16. El Artículo 113 de la Ley 28 quedará así.

Terminado el escrutinio, se leerá su resultado en voz alta. Enseguida, se introducirán en un sobre las tarjetas electorales y demás documentos que hayan

servido para la votación, separando en paquete especial las que hubieren sido anuladas, pero que deberán también introducirse en dicho sobre, el cual estará dirigido al Registrador del Estado Civil o a su delegado y donde se escribirá una nota certificada de su contenido, que firmarán el Presidente y Vicepresidente del jurado.

Artículo-17. El Artículo 119 de la Ley 28 quedará así.

Serán claveros de las arcas triclaves: de la Corte Electoral, su presidente, vicepresidente y secretario, de la Delegación del Registrador Nacional, el gobernador o su delegado, el presidente del Tribunal Superior o su delegado y el delegado del Registrador Nacional, de la Registraduría Distrital y Municipios, el alcalde, el juez municipal y el Registrador Distrital o Municipal; de las demás registradurías del Estado Civil, el alcalde el juez municipal y el respectivo registrador, y de las Registradurías auxiliares, un Delegado del Alcalde, un juez designado por el Tribunal Superior y el Registrador Auxiliar.

Artículo 18. El Artículo 42 de la Ley 96 quedará así.

El Consejo Nacional Electoral o sus delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales, podrán por medio de la resolución motivada decidir las reclamaciones que se les formulen con base en las siguientes causales:

1. Cuando funcionen mesas de votación en lugares o sitios no autorizados conforme a la ley.

2. Cuando la elección se verifique en días distintos de los señalados por la Ley, o de los señalados por la autoridad con facultad legal para este fin.

3. Cuando los cuatro (4) ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmados por menos de tres (3) de éstos.

4. Cuando se hayan destruido o perdido las tarjetas electorales depositadas en las urnas y no existiere acta de escrutinio en la que conste el resultado de las votaciones.

5. Cuando el número de sufragantes de una mesa

exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella.

6. Cuando el número de votantes en una cabecera municipal, un corregimiento, una inspección de policía o un sector rural exceda al total de cédulas aptas para votar en dicha cabecera, corregimiento, inspección de policía o sector rural, según los respectivos censos electorales.

7. Cuando los pliegos se hayan introducido al arca triclave extemporáneamente, a menos que el retardo obedezca a circunstancias de violencia, fuerza mayor o caso fortuito, certificados por funcionario público competente, o a hechos imputables a los funcionarios encargados de recibir los pliegos.

8. Cuando el acta se extienda y firme en sitio distinto del lugar o local en donde deba funcionar la respectiva corporación escrutadora, salvo justificación certificada por el funcionario electoral competente.

9. Cuando las listas de candidatos no se hayan inscrito o modificado en la oportunidad legal o cuando los candidatos no hubieren expresado su aceptación y prestado el juramento correspondiente dentro de los términos señalados por la ley para la inscripción o para la modificación, según el caso.

10. Cuando en un jurado de votación se computen votos a favor de los candidatos a que se refiere el Artículo 37 de la Ley 96 de 1985.

11. Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinio se incurrió en error aritmético al sumar los votos consignados en ella.

12. Cuando con base en las tarjetas electorales y en las diligencias de inscripción aparezca de manera clara e inequívoca, que en las actas de escrutinio se incurrió en error al anotar cualquiera de las subtarjetas que integran la tarjeta electoral.

Si las corporaciones escrutadoras encontraren fundadas las reclamaciones, deberán ordenar en el mismo acto que las actas o registros afectados se excluyan del cómputo de votos y de los escrutinios respectivos.

Si las corporaciones escrutadoras encontraren fundadas las reclamaciones con base en las causales 11 y 12 de este artículo, en el mismo acto decretarán también su corrección correspondiente.

La exclusión de un principal no afecta a los suplentes si la causa fuere la carencia de alguna calidad cons-

titucional o legal del candidato o su inhabilidad para ser elegido. Igualmente, la exclusión de los suplentes o de algunos de éstos, no afecta al principal ni a los demás suplentes según el caso. Cuando se excluya al principal que encabezó una lista, por las causales señaladas en el inciso anterior, se llamará a ocupar el cargo al primer suplente de la lista.

Si las corporaciones escrutadoras no encontraren fundadas las reclamaciones, lo declararán así por resolución motivada. Esta resolución se notificará inmediatamente en estrados y contra ella el peticionario o interesado podrá apelar por escrito antes de que termine la diligencia de los escrutinios y allí mismo deberá concederse el recurso en el efecto suspensivo.

Parágrafo: Las reclamaciones de que trata este artículo podrán presentarse por primera vez durante los escrutinios que practican las comisiones escrutadoras distritales, municipales o auxiliares, o durante los escrutinios generales que realizan los Delegados del Consejo Nacional Electoral; las comisiones escrutadoras distritales, municipales o auxiliares carecen de competencia para resolverlas y las agregarán a los pliegos electorales para que sean decididas por los delegados del Consejo Nacional Electoral, contra las resoluciones de éstos habrá apelación en el efecto suspensivo ante el Consejo Nacional Electoral.

Durante el trámite y sustentación de la apelación ante el Consejo Nacional Electoral no podrán alegarse causales o motivos distintos a los del recurso mismo.

Artículo 19. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del proyecto de ley "por la cual se modifican las Leyes 28/79, 85/81 y 96/85, se establece para las elecciones el sistema de Tarjeta Electoral y se dictan otras disposiciones"

Nuestro sistema electoral ha sido víctima tradicional de vicios y limitaciones que afectan la expresión y representación popular, aun cuando la Ley 96 de 1985 recientemente aprobada por el Congreso, previo consenso político y con la participación de expertos y juristas calificados, mejora la situación existente en aspectos tan importantes como el censo electoral, la inscripción y el fortalecimiento presupuestal de la Registraduría, el Nuevo Liberalismo y el Congreso deben reclamar en forma definitiva la consagración de principios tan fundamentales como la independencia, equidad e imparcialidad de la rama electoral y la libertad y secreto del voto en el momento mismo de consignado.

Nuestro sistema electoral continúa siendo arcaico y susceptible de errores, intencionales o casuales y es deber del Congreso Nacional emprender las reformas necesarias para conseguir un proceso libre, moderno, equitativo y eficaz.

Presentamos entonces a la consideración de la Honorable Cámara de Representantes, un proyecto de ley que busca mejorar la legislación electoral reformando dos aspectos de ésta, que afectan nuestra propia normatividad, los obstáculos que existen para defender el mandato legal que determina el secreto del voto y la participación hegemónica de los dos partidos mayoritarios en todo el proceso, violatoria de los principios de imparcialidad y proporcionalidad señalados en nuestra misma ley electoral.

SECRETO DEL VOTO

Este principio básico en cualquier sistema democrático afronta en nuestro proceso graves inconvenientes para conseguir su sana aplicación.

Al señalar nuestra legislación que sean los mismos partidos políticos los que impriman y distribuyan las papeletas de votación permite que éstos, intencional o descuidadamente manipulen la libre voluntad del elector y aprovechen las grandes necesidades de vastos sectores de nuestra población y la falta de educación política de los colombianos, en todos los estratos sociales, para lograr el acceso a las corporaciones públicas de elección popular.

Todos los congresistas que en esta corporación han tenido y tienen asiento, sabemos que la manipulación o el manejo de las papeletas permite modificar la libre expresión electoral de grandes sectores de nuestra población.

Imprimir y distribuir las papeletas facilita vender, cambiar y negociar el voto; el elector se ve obligado a cumplir con lo pactado, pues nuestro voto no es secreto, se le entrega una determinada papeleta y debe depositar ésta en las urnas para obtener las prebendas que le ofrecen.

Se hace, pues, absolutamente necesario cambiar esta parte del proceso, el sistema de boletas electorales impresas por el Consejo Nacional Electoral, entregadas al ciudadano por los jurados de las mesas de votación en el momento mismo de la elección y selladas en secreto en el sitio adecuado para esto, nos permitirá acabar con la odiosa compra-venta de votos, mal latente en nuestro sistema electoral, grave afrenta para nuestra democracia y causa importante del desprestigio de nuestras corporaciones.

HEGEMONIAS EN LA ORGANIZACION ELECTORAL

El Artículo 6o. de la Ley 28 de 1979, consagra definitivamente una grave contradicción con los principios básicos de imparcialidad y proporcionalidad, cuando señala que "los dos partidos políticos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones, estarán representados paritariamente, en igualdad de circunstancias, en la organización electoral".

La norma data de 1979, 5 años después de finalizado el Frente Nacional, cuando ya los fantasmas de la violencia política comenzaban a disiparse y perdían validez las tesis que defendían la necesidad de acordar estos procedimientos electorales. Hoy, siete años después, no tiene ninguna justificación sostener normas que quebrantan el derecho de las minorías estableciendo en nuestra organización electoral de manera clara y contundente, el bipartidismo.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El Artículo 1o. establece el sistema de tarjetas electorales en cada una de las corporaciones y cargos a elegir.

Los Artículos 2o. y 3o. del proyecto señalan las normas necesarias para la impresión y distribución de las tarjetas por parte de las autoridades electorales y el proceso mismo de la votación.

El artículo 4o. indica qué partidos o agrupaciones políticas pueden participar y los requisitos necesarios para su inscripción.

Estos cuatro primeros artículos del proyecto se refieren pues, exclusivamente, al sistema de tarjetas electorales.

Son justas y claras las razones para establecerlo y no demasiado difícil su aplicación práctica. Colombia es uno de los pocos países en el mundo que conserva el arcaico sistema de votación por papeletas que elaboran y reparten los mismos partidos políticos con las graves consecuencias que señalamos en esta exposición.

Saltan a la vista, básicamente dos problemas para su aplicación práctica: costos del sistema y tiempos necesarios para el procedimiento mismo de votar.

COSTOS DEL SISTEMA

Dos son primordialmente los costos extras que deberá afrontar la Registraduría: la impresión y distribución de cerca de 15.000.000 de tarjetas electorales y la construcción y adecuación de 40.000 sitios donde el elector pueda hacer su elección en secreto. Los costos calculados son muy bajos si se considera el beneficio que se alcanzará, establece además la Ley 96 de 1985, la creación del Fondo Rotatorio de la Registraduría, eficaz instrumento de autonomía administrativa y financiera de ésta.

TIEMPOS NECESARIOS

Al modificarse el proceso mismo de votación, pues se agrega un paso a éste, la selección en secreto por parte del elector, indudablemente se reduce el tiempo disponible para votar. La solución práctica puede conseguirse reduciendo el número de votantes por mesa, como autoriza la Ley 96 de 1985, que deja esta decisión al Consejo Nacional Electoral.

Existen, claro está, variadas fórmulas que el Congreso puede discutir y proponer hasta encontrar las más eficaces. Señalamos simplemente la manera práctica de superar los obstáculos que a nuestro modo de ver, aparecen como principales.

Lo verdaderamente importante es conseguir esta reforma conveniente para nuestra democracia y fundamentalmente para el prestigio mismo de los integrantes de nuestras corporaciones públicas.

El Artículo 5o. del proyecto establece la representación equitativa de los partidos o agrupaciones políticas en la organización electoral.

El Artículo 6o. reforma la composición del Consejo Nacional Electoral, buscando la participación de las minorías y, los Artículos 7, 8 y 9 reducen de dos a uno los delegados del Registrador Nacional, los registradores del Distrito y los registradores Municipales.

Es verdad sabida que el nombramiento de 2 registradores no obedece a razones de capacidad administrativa sino a la fácil solución de conciliar dos intereses dando a cada uno de éstos igual oportunidad de participación en la organización electoral.

Los artículos restantes, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 simplemente adecúan la normatividad existente con las reformas planteadas para conseguir una legislación electoral coherente, y eficaz.

Hacemos nuestros votos más sinceros para que el

Congreso entienda nuestras razones y podamos conseguir que todo el proceso electoral respete los principios de imparcialidad, secreto del voto, capacidad electoral y proporcionalidad que señala claramente nuestra misma legislatura.

Elección Popular de Alcaldes

Senado de la República

PROYECTO DE LEY

“por la cual se reglamenta la elección de alcaldes y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. La presente ley establece las disposiciones básicas para la aplicabilidad del régimen de elección de alcaldes previsto en los Artículos 171 y 201 de la Constitución Nacional. En lo no previsto se aplicarán las normas vigentes, siempre y cuando no sean contrarias a las disposiciones de la presente ley.

I. CALIDADES, INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

Artículo 2o. Para ser elegido Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, alcalde de capital de departamento, de municipio integrante de un área metropolitana o de un municipio con población superior a 100.000 habitantes, se requiere ser ciudadano en ejercicio y, además, acreditar residencia en el territorio del respectivo municipio o dentro del área metropolitana de la cual haga parte, durante los dos (2) años anteriores a la fecha de la inscripción.

Artículo 3o. Para ser elegido alcalde de Municipio diferente de aquellos a que se refiere el artículo anterior se requiere ser ciudadano en ejercicio y,

además acreditar residencia en el territorio del respectivo municipio durante el año anterior a la fecha de la inscripción.

Artículo 4o. La residencia se probará mediante dos (2) declaraciones extrajudicialmente rendidas ante el respectivo juez municipal y deberá ser acreditada por el candidato ante las autoridades electorales al momento de la inscripción.

Artículo 5o. No podrán ser elegidos alcaldes:

1. Quienes hayan sido condenados a pena privativa de la libertad, exceptuando el arresto y las condenas por delitos políticos;
2. Quienes dentro de los dos (2) años anteriores a la elección hayan sido contratistas por sí mismos o por interpuesta persona o hayan sido apoderados de contratistas, del municipio respectivo o de otro que haga parte con aquel de un área metropolitana o de entidad descentralizada de alguno de los municipios anteriores;
3. Quienes dentro del año anterior a la fecha de elección hayan sido empleados oficiales de cualquier orden; y
4. Quienes dentro de los cinco (5) años anteriores a la fecha de la elección y por autoridad competente hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos (2) veces por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público.

Artículo 6o. Nadie podrá ser elegido simultáneamente alcalde y congresista, diputado, consejero intendencial o comisarial o concejal. Tampoco podrán ser elegidos alcaldes, los congresistas durante la primera mitad de su período constitucional. Dentro del mismo período constitucional nadie podrá ser elegido alcalde en más de un municipio. La infracción de éste precepto vicia de nulidad ambas elecciones.

Artículo 7o. Desde el momento de la elección o del nombramiento en propiedad, hasta la terminación del período, el alcalde no podrá desempeñar cargo público alguno distinto de aquel para el cual fue designado.

Artículo 8o. Desde la fecha de su elección o nombramiento y hasta la pérdida de su investidura, el alcalde no podrá:

a. Celebrar por sí mismo o por interpuesta persona contratos de ninguna clase con la administración pública ni con los institutos o empresas oficiales ni con aquellas en las cuales la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios tengan capital superior al cincuenta por ciento (50%);

b. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública;

c. Intervenir en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, donde tenga interés la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios y las entidades oficiales o semioficiales y

d. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas en sus distintos niveles.

Parágrafo. Las incompatibilidades de que trata el presente artículo subsistirán durante el año siguiente a la fecha de la pérdida de la investidura con respecto al municipio donde ejerció el cargo y a los que integran con aquel un área metropolitana, lo mismo que a las entidades descentralizadas de dichos municipios.

Artículo 9o. Lo dispuesto en el artículo anterior no obsta para que los alcaldes puedan, ya sea directamente o por intermedio de apoderado:

a. Actuar en las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos tengan interés.

b. Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y multas que graven a las mismas personas.

c. Usar los bienes o servicios y celebrar los contratos que las entidades oficiales, los institutos descentralizados y las sociedades de economía mixta ofrecen al público bajo condiciones comunes a todos los que los soliciten.

Artículo 10. Las actuaciones que se realicen contraviniendo lo dispuesto en los artículos anteriores y las decisiones de autoridades generadas en esas actuaciones, serán nulas. Cualquier persona o el Ministro Público podrá pedir la declaratoria de esa nulidad ante la autoridad competente.

Los contratos que se celebren contraviniendo las disposiciones anteriores carecerán de validez y no podrán generar pagos. Si éstos se hubieren efectuado, el contratista estará obligado a reintegrar su valor e indemnizar los perjuicios que hubiere causado.

Los funcionarios públicos que permitieren la intervención de las personas afectadas por las mismas incompatibilidades, incurrirán en mala conducta, que se sancionará con la destitución.

Artículo 11. Las calidades, inhabilidades e incompatibilidades establecidas para el alcalde en esta ley, se aplican a quien desempeña dicho cargo a cualquier título.

Parágrafo: No obstante lo previsto en el presente artículo, a quienes sean designados alcaldes en interinidad o por encargo no se aplicará la inhabilidad consagrada en el ordinal 3o. del Artículo 5o. ni la incompatibilidad estipulada en el parágrafo del artículo 8o.

II. INSCRIPCION, FECHA DE ELECCION Y POSESION

Artículo 12. Los candidatos a alcalde deberán inscribir sus candidaturas ante las correspondientes autoridades electorales del orden municipal o distrital, a más tardar un mes antes de la fecha de elección.

Artículo 13. La elección de alcaldes se realizará el mismo día en que deban efectuarse los comicios para elegir diputados, consejeros intendenciales y comisariales y concejales municipales y del Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 14. El alcalde electo tomará posesión del cargo ante el juez municipal del respectivo municipio, el primero de julio siguiente a la fecha de elección.

Parágrafo. Si por cualquier motivo el alcalde no pudiere tomar posesión ante el juez municipal lo hará ante dos (2) testigos.

Artículo 15. Cuando se trate de la posesión de alcaldes elegidos por el Concejo o nombrados debido a falta absoluta del elegido popularmente, lo harán en la forma prevista en el artículo anterior, una vez acrediten las calidades requeridas ante las autoridades electorales. La posesión en este evento se realizará dentro de los 15 días siguientes a la elección o el nombramiento.

III. FALTAS ABSOLUTAS Y TEMPORALES

Artículo 16. Constituyen falta absoluta del cargo y darán lugar a la provisión del mismo, las siguientes causales:

1. Muerte.
2. Renuncia regularmente aceptada.
3. Abandono del cargo.
4. Destitución.
5. Nulidad de la elección.
6. Incapacidad física permanente para ejercer el cargo o invalidez absoluta.

Artículo 17. El Presidente de la República, los gobernadores, intendentes y comisarios, serán competentes para declarar, por falta absoluta, la vacancia del cargo de Alcalde del Distrito Especial y los demás alcaldes según sus competencias, así como para designar en calidad de interino entre los funcionarios municipales de más alto rango a quien deba desempeñar el cargo hasta tanto el Concejo Municipal elija el reemplazo. Para ejercer esta función el Concejo, estando en sesiones o reunido para el mismo efecto por derecho propio, dispondrá de 15 días para elegir el reemplazo. Pasado este término sin que se hubiese reunido el Concejo o realizado la elección, el Presidente de la República, el gobernador, intendente o comisario, en su caso, lo nombrará en forma definitiva. Quien deba ocupar el cargo, por elección o nombramiento, en virtud de lo dispuesto en este artículo, deberá ser de la misma filiación política del elegido que se reemplaza.

Artículo 18. Las causales de falta absoluta previstas en los numerales 1, 5 y 6 del artículo 16 se acredi-

tarán mediante la prueba correspondiente que podrá allegarse de oficio por el encargado de proveer la vacancia o suministrarse por cualquier ciudadano.

Artículo 19. La renuncia se presentará ante el Presidente de la República, gobernador, intendente o comisario según el caso.

Artículo 20. El abandono del cargo se produce cuando el alcalde, sin justa causa:

1. Deje de ejercer sus funciones por tres (3) días consecutivos.
2. Se abstenga de ejercer sus funciones antes de que asuma el cargo quien ha de reemplazarlo.

Parágrafo. La declaratoria de vacancia por abandono del cargo requerirá certificación del personero municipal correspondiente, sobre los hechos previstos en este artículo.

Artículo 21. La destitución del Alcalde del Distrito Especial y la de los demás alcaldes será decretada por el Presidente de la República, los gobernadores, intendentes, comisarios, según sus competencias, en los siguientes casos:

1. Cuando sea condenado por cualquier delito.
2. Cuando incurra en violación al régimen de incompatibilidades establecido en esta ley.
3. Cuando aparezca como inepto, desidioso o afectado por otra causa que lo imposibilite para el debido desempeño del cargo.

Parágrafo. En los casos de los numerales 2 y 3, la destitución se decretará previa investigación que así lo disponga, realizada por la Procuraduría General de la Nación, la cual deberá ser confirmada por el respectivo Concejo Municipal por mayoría absoluta de miembros de la corporación. El Concejo, estando en sesiones o reunido para el efecto por derecho propio, dispondrá de cinco (5) días para pronunciarse. Transcurrido este término sin que el Concejo decida, el funcionario competente para destituir puede aplicar lo ordenado por la Procuraduría.

Artículo 22. Las entidades de Previsión Social competentes, certificarán la incapacidad física permanente para ejercer el cargo o invalidez absoluta y la incapacidad médica temporal.

Artículo 23. Se produce falta temporal en los siguientes casos:

1. Vacaciones.
2. Licencia.
3. Comisión.
4. Suspensión en el ejercicio del cargo.
5. Incapacidad médica.
6. Permiso.

Artículo 24. En los eventos de comisión de servicios e incapacidad médica, no mayores de 15 días, el alcalde respectivo comunicará al Presidente del Concejo dicha situación y designará a quien haya de cumplir sus funciones en calidad de encargado, entre los funcionarios de mayor jerarquía de la administración municipal.

Artículo 25. Tratándose de vacaciones, de licencia, comisión diferente a la de servicios, suspensión, incapacidad médica mayor de 15 días y permiso, el Presidente de la República, los gobernadores, intendentes o comisarios, según sus competencias, designarán entre los funcionarios de mayor jerarquía de la administración a quien haya de cumplir las funciones en calidad de encargado, que deberá ser de la misma filiación política del titular.

Parágrafo. Cuando se presenten circunstancias de urgencia que no permitan tramitar la solicitud en la forma establecida, se comunicará tal situación al Presidente del Concejo, quien proveerá el cargo en interinidad entre los funcionarios de mayor jerarquía de la administración municipal, respetando la filiación política del titular. El Presidente del Concejo deberá informar dentro de las 24 horas siguientes al competente para que designe debidamente el reemplazo.

Artículo 26. La suspensión será decretada, según sus competencias, por el Presidente de la República, los gobernadores, intendentes y comisarios, en los siguientes casos:

1. Cuando sobre el alcalde recaiga auto de proceder en firme o su equivalente, dictado por autoridad judicial o policiva competente.
2. Cuando lo ordene el juez competente, tratándose de detención de empleado oficial de conformidad con las normas de procedimiento penal.
3. Cuando el alcalde haya incurrido en falta disciplinaria que dé lugar a suspensión, calificada como tal por la Procuraduría General de la Nación. Para este efecto se aplicará en lo pertinente, el régimen disciplinario establecido para los empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional o las

normas especiales que se dicten en materia disciplinaria para el nivel municipal.

Artículo 27. El Presidente de la República, los gobernadores, intendentes y comisarios que destituyan o suspendan indebidamente a los alcaldes, según sus competencias, incurrirán en causal de mala conducta y serán sancionados con la pérdida del empleo.

El ejercicio indebido de esta atribución sancionatoria será establecida por el Senado de la República previa acusación de la Cámara de Representantes en el caso del Presidente de la República y por el Procurador General de la Nación en los demás eventos.

Artículo 28. La Procuraduría General de la Nación ejercerá las funciones de vigilancia administrativa de los alcaldes de acuerdo a las siguientes competencias:

1. El Procurador General de la Nación, al Alcalde Mayor de Bogotá.
2. El Procurador Delegado para la vigilancia administrativa, a los alcaldes de capitales de departamento, municipios integrantes de áreas metropolitanas y los de más de 100.000 habitantes.
3. Los procuradores regionales a los demás alcaldes en la respectiva jurisdicción.

Artículo 29. De oficio, por solicitud del competente para decidir o del Concejo Municipal, la Procuraduría iniciará la investigación de que tratan los Artículos 21 y 26 y dispondrá para su realización de un máximo de 90 días contados a partir del momento en que se reciba la petición o se dé comienzo a la actuación. Pasado este término sin que se hubiere pronunciado, el trámite de destitución o suspensión se adelantará prescindiendo de la intervención de la Procuraduría.

IV. REMUNERACION Y REGIMEN PRESTACIONAL

Artículo 30. Los Concejos de los Municipios de que trata el Artículo 2o. de la presente ley, fijarán la remuneración que deba percibir el respectivo alcalde, la cual estará íntegramente a cargo del Tesoro Municipal, así como también la prestación de los servicios de seguridad social, en cuanto tales municipios tengan creadas Cajas de Previsión.

Parágrafo Primero. La remuneración de los alcaldes a que se refiere este artículo sólo podrá modificarse anualmente y tendrá como monto máximo la asignación del Presidente con respecto al Alcalde del Distrito Especial de Bogotá y la de los gobernadores para los demás alcaldes, en sus respectivos territorios.

Parágrafo Segundo. Cuando en los municipios de que trata el presente artículo no existiere Caja de Previsión Municipal, tales servicios continuarán siendo prestados por las entidades departamentales.

Artículo 31. Facúltase al Gobierno Nacional para determinar la remuneración que deban percibir los demás alcaldes municipales, atendiendo a la población, grado de desarrollo, situación económica y presupuestal de las municipalidades, dentro de una categorización que establecerá para el efecto.

Parágrafo Primero. El Tesoro Departamental y el de la intendencia y comisaría al cual pertenezca el municipio, asumirá el costo de la remuneración fijada para el alcalde, en la forma establecida en éste artículo, así como las prestaciones correspondientes, partidas que deberán ser presupuestadas como transferencia y giradas por semestres anticipados a los municipios, los cuales efectuarán los pagos respectivos.

Parágrafo Segundo. En los municipios de que trata el presente artículo que no tuvieren cajas de previsión, los servicios de seguridad y previsión social serán asumidos por la respectiva entidad departamental y por la que tenga a cargo tales prestaciones con respecto a las intendencias y comisarías.

V. PERSONEROS Y TESOREROS MUNICIPALES

Artículo 32. El Artículo 137 del Decreto 1333 de 1986 —Código de Régimen Municipal— quedará así:

“Para ser personero en municipios con población superior a 20.000 habitantes, se requiere ser abogado titulado o haber terminado estudios de derecho. En los demás municipios podrán ser elegidos personeros quienes sean bachilleres o hayan desempeñado el mismo cargo en propiedad.

“Será nula la elección de personero sea en propiedad, interinidad o por encargo, que recaiga en quien no reúna las calidades exigidas en este artículo y sus actos carecen de validez”.

Artículo 33. El cargo de tesorero municipal y del

Distrito Especial de Bogotá será provisto por el alcalde en su condición de jefe de la administración municipal.

VI. FACULTADES

Artículo 34. Para el ejercicio de las facultades extraordinarias de que trata esta ley, en virtud del numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Política, el Presidente de la República dispondrá de un término de cien días contados a partir de la fecha de la sanción.

Artículo 35. El Presidente de la República, dentro de los 30 días siguientes al vencimiento de las facultades extraordinarias que confiere esta ley, remitirá al Congreso el texto de los decretos que dicte y un informe sobre el uso de tales facultades.

Artículo 36. Para los efectos de la presente ley se adoptan los datos provisionales del XV Censo Nacional de población, elaborado por el DANE, en 1985.

Artículo 37. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 38. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley “por la cual se reglamenta la elección de alcaldes y se dictan otras disposiciones”.

La reglamentación de la elección popular de alcaldes nos permite relacionar algunas acciones adelantadas por el Nuevo Liberalismo, tendientes a crear las condiciones más apropiadas para el establecimiento y consolidación de una verdadera democracia local para demostrar así la amplia trayectoria de nuestra organización política en la promoción y el estudio de los temas de desarrollo regional y local.

Desde la iniciación de labores a escala nacional, en la Plataforma de 1981 se aludió reiteradamente a la necesidad de dotar a las comunidades de instrumentos que aseguren autonomía de manejo, capacidad de decisión y les permita recuperar el manejo de los asuntos propios de su órbita político-administrativa.

En Manizales, en septiembre de 1983, realizó el Nuevo Liberalismo el Congreso Nacional sobre Democracia Regional y Local, para evidenciar la im-

portancia que nos merecen estas materias. Durante cuatro (4) días fueron expuestas numerosas ponencias, discutidas y controvertidas tales iniciativas y finalmente adoptadas las conclusiones que han servido para enriquecer los programas presentados al escrutinio nacional.

LA DECADENCIA DEL MUNICIPIO

Conviene recordar algunos de los planteamientos expuestos por el Director Nacional del Movimiento en la sesión de instalación del Congreso:

"...El atraso y la agonía de las administraciones locales son consecuencia de un Estado cuyas instituciones no están concebidas para vivir y consolidar la democracia sino para restringirla y debilitarla. Todo gira en Colombia en torno de los poderes centrales. No existe prácticamente ningún grado de autonomía local. Los miembros de la comunidad tienen apenas una molesta posibilidad de participar en el Gobierno a través de las elecciones de los cabildos, pero no cuentan con caminos adecuados para manifestar a los funcionarios de la administración sus opiniones y necesidades. El municipio no posee independencia alguna ni goza de poderes discrecionales en los más elementales asuntos de interés local. En 900 municipios de Colombia la administración local constituye un aspecto tan secundario e insignificante para el ciudadano que apenas perciben su existencia. En los últimos informes del Gobierno Nacional sobre el gasto público total del Estado, incluidos los distintos niveles de la administración, se demuestra que todas las denuncias de los estadistas sobre la concentración de las decisiones y del poder en las autoridades nacionales han caído en el vacío porque la situación empeora en vez de registrar alivio alguno. Quienes se quejaban hace pocos años porque la Administración Nacional controlaba el 62% del ingreso público en 1976, ahora encuentran que al terminar 1981 la Nación ejecutaba el 76% del gasto público. Los expertos que se lamentaban en el decenio anterior porque los 950 municipios de Colombia controlaban el 13% de los ingresos públicos, ahora comprueban que en 1981 la Contraloría certificó que apenas recibieron el 6% de tales ingresos. Las proporciones resultan más reveladoras de las magnitudes del centralismo si se recuerda que lo normal en los países democráticos es que las administraciones locales manejen entre el 25 y el 35 por ciento de los recursos del Estado y nosotros no tenemos ni siquiera la quinta parte de tales proporciones. La indigencia de los municipios en Colombia tiene directa relación con los problemas de orden

público. La violencia surge donde no esté presente el Estado o donde la única imagen de las autoridades es la de la represión mientras estén desprotegidas las necesidades fundamentales de la ciudadanía..."

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Como consecuencia del Foro de Manizales se organizó en septiembre de 1984 un Coloquio Internacional sobre Democracia Local, con asistencia de prestan-tes tratadistas, administradores públicos y miembros de Corporación de elección de diferentes países, que aportaron experiencias, conocieron la situación del gobierno local en Colombia e intercambiaron diversos puntos de vista de gran utilidad para el diseño y perfeccionamiento de nuestras instituciones. Se llamaba la atención en ese evento, acerca de la tendencia mundial de propiciar nuevos desarrollos sobre la materia.

"...Durante el último decenio el tema de la Democracia Local se convirtió en uno de los puntos más importantes del análisis político en las democracias occidentales. Por diversas razones se ha comprendido que el régimen territorial debe transformarse no sólo por propósitos administrativos sino políticos y que en el Estado Moderno es indispensable redefinir periódicamente los límites entre las instituciones nacionales, regionales y locales. Algunos países han hecho las reformas territoriales para atender reivindicaciones regionales y aspiraciones autonómicas. Otros han visto que las instituciones representativas deben evolucionar y que las nuevas funciones económicas y sociales del Estado Moderno sólo pueden ser atendidas en un nuevo sistema de competencias y de asignación de recursos entre los diversos niveles estatales. En Europa trabajan intensamente por construir las instituciones políticas supranacionales, pero al mismo tiempo y con mayor paciencia e interés atienden el nuevo espacio político-administrativo de los movimientos nacionales dentro de los Estados. No hay fórmulas uniformes para revitalizar los poderes locales pero el proceso mundial es el mismo; en todas partes se cuestiona la centralización del poder político no sólo porque impide el desarrollo democrático o aleja al ciudadano del Estado y de los centros de decisión sino por la evidente impotencia o por lo menos ineficacia de los criterios centralistas para manejar innumerables necesidades y funciones públicas. En América Latina, cada país tiene su propio sistema de entidades territoriales, pero en casi todos los debates sobre las administraciones locales está

abierto o bien porque empieza la evaluación de recientes reformas o porque están a punto de madurar nuevos proyectos.

El debate no lo puede evitar nadie. A lo sumo pueden aplazarlo los países que se hallan en trance de revoluciones, guerras o cambios radicales porque pueden juzgar el tema relativamente menos prioritario cuando está en juego la propia supervivencia de sus instituciones. Pero los países que buscan nuevos caminos para la democracia a través de movimientos sociales, los que desean transformar la sociedad por medios institucionales, están más obligados a estudiar y fomentar las perspectivas de la democracia local. Esta —por definición— es incompatible con el Estado absolutista y es una de las mejores barreras frente a quienes pueden tener tentaciones totalitarias...”

PARTICIPACION CIUDADANA, DESCENTRALIZACION Y CONCIENCIA POLITICA

Resulta oportuno en este debate sobre la elección de alcaldes —pieza básica de la democracia local— presentar el pensamiento del Nuevo Liberalismo sobre la participación comunitaria en la toma de decisiones, la descentralización y su relación con el proceso político, expuesto durante el mencionado Coloquio Internacional, de la siguiente manera:

“...A medida que las grandes decisiones políticas y económicas exigen regulaciones y acuerdos mundiales, crece simultáneamente la urgencia de aproximar al ciudadano a las decisiones que afectan más directamente su vida y de extender por lo tanto las perspectivas de la democracia. En las aldeas, en las regiones —inclusive en los barrios de las grandes ciudades— existen realidades culturales, políticas, económicas y valores que determinan la capacidad de integración de la comunidad y que sobreviven o funcionan a pesar o en contra del influjo de los poderes del Estado Central. Cada comunidad local tiene aspiraciones, valores, modos de pensar y de actuar que operan como un código cultural que no es generado por las aglomeraciones mayores ni los factores nacionales o internacionales pero sí puede ser destruido por ellos. La conducta social se expresa en cada comunidad con rasgos peculiares que no son incompatibles con los elementos culturales de la Nación y en cambio pueden enriquecerlos, transformarlos y hasta ayudar a identificarlos. Existe además un orden social que integra a la comunidad y determina las condiciones objetivas para que las normas y las instituciones puedan operar”.

DESCENTRALIZACION

“Estas son las materias primas que justifican la democracia local, lo cual no es suficientemente para desarrollarla, pues ello sólo es posible cuando hay descentralización administrativa y participación política. Descentralizar es fundamentalmente una cuestión política. Significa redistribuir el poder. Aceptar que la comunidad asuma responsabilidades y maneje directamente sus problemas. Descentralizar es también suprimir los canales informales y abusivos del ejercicio del poder que construye el centro con los cómplices de las periferias locales por medio de procedimientos difíciles de detectar y controlar. Descentralizar es darle a las instituciones regionales y nacionales un carácter subsidiario respecto de lo que corresponde atender a la comunidad local y debe ser decidido por ésta...”

LA DEMOCRACIA COTIDIANA

“... El otro elemento de la democracia local es la participación política que fue entendida durante muchos años tan sólo en el sentido electoral. Ahora se han enriquecido las dimensiones y perspectivas de la participación porque se piensa ya no sólo en la democracia electoral sino en la democracia cotidiana. Es decir, se ha comprendido que la democracia no es sólo un sistema para escoger los gobernantes sino sobre todo, un método para manejar los asuntos públicos y los intereses comunes de los grupos sociales. Sin embargo, bien se sabe que el derecho a participar no es ejercido por todo aquel que lo posee y el número de participantes en los procesos políticos varía según tiempo, lugar y circunstancias, así como según el tipo de participación. No existe un principio generalizador que explique los diferentes modos en que estos fenómenos se entrelazan en los distintos países. Se sabe que los niveles de educación, el acceso a la información, los factores geográficos y otros determinantes de la participación alteran el proceso pero lo decisivo en él es la influencia de los factores peculiares de cada país, las costumbres, la historia, el acceso a las instituciones gubernamentales y algo tan específico como es la forma peculiar de la competencia política en el respectivo país, algo prácticamente irrepetible por su propia naturaleza”.

PARTICIPACION Y CONCIENCIA

“Se dice con frecuencia que en las grandes ciudades, en los estratos más pobres, entre las mujeres y los jóvenes, la participación es menor en compara-

ción con el conjunto de los grupos sociales. En realidad para participar es necesario establecer conexiones entre lo que sucede en el terreno político y lo que ocurre en la vida de las personas cuya participación se desea. Estas conexiones suponen un cierto grado de conocimiento porque la participación no es natural sino que debe ser aprendida. La participación depende de la conciencia política o sea del conocimiento real de los asuntos públicos. Es lógico que el primer escalón sea el nivel local porque las cuestiones concretas y próximas son las que tienen mayores probabilidades de suscitar el interés de los ciudadanos como señalara Tocqueville hace siglo y medio: '¿Cómo descansar la libertad de las cosas grandes en una multitud que no ha aprendido a servirse de ellas en las pequeñas?'. Ahora podemos agregar que quienes están atentos a la evolución de los asuntos públicos en principio están mejor capacitados para relacionar sus valores sociales con sus opiniones políticas, para identificarse con sistemas de creencias estables y consistentes y para comprender y utilizar las oportunidades de los mecanismos constitucionales".

LO PARTIDOS POLITICOS

"Corresponde a los partidos políticos en un sistema pluralista ejercer la más fuerte influencia política sobre la participación. Ello no quiere decir que tan sólo los partidos generen sentimientos de pertenencia que los nuevos movimientos sociales como los jóvenes, la tercera edad, los ecologistas, los movimientos cívicos, etc., que trascienden el esquema partidista, sean menospreciados desde el punto de vista de la participación. La sociedad necesita expresar sin depender de las formas burocráticas y al propio tiempo requiere de instituciones representativas que controlen las nuevas organizaciones y mecanismos del Estado moderno..."

APORTE LEGISLATIVO

En forma activa participamos en la discusión de la Ley 14 de 1983 y en la elaboración de la respectiva ponencia en el Senado, teniendo siempre como objetivo el fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales.

En la ponencia del Proyecto de Ley número 23 de la Cámara y 172 del Senado de 1982, elaborado por el Senador Luis Carlos Galán, se diseñaron los mecanismos que posteriormente integraron la Ley 12 de 1986, a través de los cuales será posible a la gran mayoría de municipalidades obtener cuantiosos

recursos y asumir responsabilidades, llevando a la práctica las permanentes y antiguas aspiraciones de descentralización administrativa y fiscal. En la referida ponencia del 17 de noviembre de 1983 para justificar el novedoso sistema de transferencias, se mostraba el panorama general de la vida municipal frente a las posibilidades de la descentralización fiscal en los siguientes términos:

"...El tema de la cesión del impuesto a las ventas debe ser examinado teniendo en cuenta tres cuestiones fundamentales: la distribución espacial de la población, la distribución de funciones entre la Nación, los departamentos y los municipios y la crisis del sistema de seguridad social.

El primer tema es muy importante si se recuerda que 260 municipios perdieron población en el período intercensal y que por lo menos 600 municipios no alcanzaron la tasa del 3,06 de incremento anual en su población que fue el promedio nacional en el período 1964-1973. Esto significa que centenares de municipios se hallan en decadencia o por lo menos se han estancado, lo cual, en términos generales coincide con la baja calidad de la vida en esas poblaciones y la penuria de su infraestructura física y social. La Nación tiende a concentrarse en las cuatro principales ciudades y en otros cinco o seis centros urbanos importantes, el resto de municipios o crece a menor ritmo o definitivamente se halla en proceso de despoblamiento. Decir esto ya corresponde a la lista de lugares comunes en el país, sin embargo, no existe una política concreta para devolverles a los municipios su antigua vitalidad y su papel en una racional distribución espacial de la población...

"...El municipio colombiano decae porque carece de funciones y de recursos. El Constituyente de 1968 así lo comprendió cuando estableció que el Legislador podría redistribuir libremente los servicios y los recursos entre las distintas entidades territoriales y cuando creó el sistema de transferencia a partir del situado fiscal y otros mecanismos similares en la administración Lleras Restrepo.

"...La mayor parte de las funciones municipales está hoy en manos de los institutos descentralizados. La existencia de estos institutos corresponde a una etapa del desarrollo administrativo nacional y varios de ellos han cumplido una labor importante para las regiones y municipios; sin embargo, la Nación ha cambiado y en muchas regiones donde hace algunas décadas no se contaba con recursos humanos suficientes para atender mayores responsabilidades administrativas hoy es posible conseguir tales recursos,

por lo cual varios institutos descentralizados tienden a convertirse en intermediarios inútiles y contraproducentes que entorpecen la ejecución de los planes de desarrollo.

...El problema es lógicamente mayor para las zonas rurales de los municipios que para quienes viven en las cabeceras. Si los municipios son débiles, lo único relativamente fuerte en ellos es la cabecera donde se congregan los pocos servicios disponibles desde el mercado local hasta la Caja Agraria, el veterinario, el agrónomo, el médico, el sacerdote y el educador; la marginalidad extrema es la del campesino que lucha cuanto puede por conquistar para su vereda las migajas del presupuesto local o el auxilio del parlamentario con el cual se disimula la ineficiencia de un sistema administrativo obsoleto y antidemocrático.

En el cuadro general del destino de las participaciones en el impuesto de ventas es oportuno hacer una corta alusión a la crisis de la seguridad social en el país y al déficit de las Cajas seccionales de Previsión Social. Con muy contadas excepciones estas cajas se hallan al borde de la ruina y cada día resulta más difícil asegurar el pago puntual de las cesantías y jubilaciones de decenas de millares de empleados públicos y trabajadores oficiales. En la medida en que se acentúe el nuevo ciclo demográfico que inició el país desde cuando logró reducir las tasas de fecundidad, se incrementará en forma acelerada la población en edad de jubilación sin que existan los recursos necesarios para atender esos derechos fundamentales de los servidores del Estado. El problema afecta hoy a todos los niveles de la administración, pero en forma muy especial amenaza las administraciones departamentales como consecuencia de la Ley 43 de 1975 que al nacionalizar la educación secundaria creó falsas expectativas sobre el futuro de estas prestaciones. Es indispensable dentro de las delicadas circunstancias actuales y futuras, crear mecanismos para que los departamentos organicen sus reservas con el fin de cumplir esta obligación y que, simultáneamente, la Nación incremente en forma gradual las transferencias con esta destinación específica...".

DEBATE NACIONAL, DOCUMENTOS

Durante el primer semestre de 1985 en la serie de 10 foros regionales y uno en Venezuela, la Democracia Local apareció siempre como preocupación de los miembros del Nuevo Liberalismo y de tales escenarios se recibió un gran aporte para la definición de la Plataforma Nacional acordada en Paipa en el mes de julio

del mismo año. En este documento expresamos el compromiso de avanzar con firmeza en la construcción de una nueva estructura municipal, para devolverle a la comunidad local sus posibilidades de desarrollo, generadas en el deseo y la dinámica de sus propios habitantes.

Nuestra intervención fue decisiva en los debates del Acto Legislativo número 1 de 1986 y de las Leyes 3 y 11 del mismo año que establecieron las bases para la elección de alcaldes, la consulta popular municipal y los nuevos estatutos de los departamentos y las células locales. En los debates de las comisiones Primera del Senado y la Cámara contribuimos con aportes en variados aspectos de la legislación, reflejando las aspiraciones de multitud de simpatizantes de nuestra organización política que se expresaron en ponencias, foros y congresos, como los ya mencionados.

De la serie de documentos del Nuevo Liberalismo, que llega al número 16, se han dedicado tres (3) de ellos al tema, denominados: "Democracia Local", "El Nuevo Municipio" y "Renovación Municipal", correspondientes a los fascículos quinto, sexto y decimotercero.

LA ELECCION DE ALCALDES

La elección popular de alcaldes, materia de este proyecto de ley, constituye sin duda alguna una base fundamental en el proceso de reformas institucionales que hemos venido compartiendo e impulsando. Como lo hemos manifestado en intervenciones y constancias dejadas en el Parlamento y en diversos escenarios, la entendemos como una reforma idónea y eficaz en la medida en que sea acompañada por un régimen legal complementario y una sincera voluntad política en favor de la comunidad para darle medios de expresión libre e instrumentos adecuados de auto-determinación. Sería traumático y frustrante para el país que se impusieran la irresponsabilidad y el utilitarismo políticos, lo cual convertiría la elección de alcaldes en otro sofisticado método de manipulación de la voluntad popular y alejaría aún más a nuestras gentes de una real y auténtica democracia local.

En nuestro sentir, el Congreso debe acometer el estudio de esta reglamentación y adoptar el régimen que en su autonomía acuerde, durante el actual período de sesiones ordinarias, si queremos obrar en consecuencia con la voluntad expresa del Constituyente que definió para 1988 la primera elección de mandatarios

locales. Aun cuando dispondríamos del próximo año y eventualmente de los primeros meses del siguiente para expedir la ley, sería altamente inconveniente dilatar el pronunciamiento del Congreso, por la incertidumbre que generaría y el reducido tiempo disponible para impulsar el proceso de educación y formación política indispensable en todas las comunidades, antes de dar ese paso esencial en la participación ciudadana.

Por ello, es nuestro propósito contribuir al análisis de los múltiples temas que hacen parte del estatuto, presentando el presente proyecto dividido en sesiones, sobre las cuales se hará a continuación una reseña.

Para comenzar, se establece en el primer artículo una previsión indispensable con el fin de facilitar la utilización de gran cantidad de normas que son perfectamente aplicables en el funcionamiento del régimen de alcaldes. Tal es el caso de las disposiciones electorales, del régimen disciplinario, entre otros. Por ello de temas como estos no se ocupa el estatuto.

I. CALIDADES, INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

Varias alternativas fueron analizadas para llegar a la fórmula que contiene el proyecto, sobre calidades de los alcaldes.

La exigencia de niveles de formación, experiencia profesional o desempeño de determinados cargos, aun para municipios de alta densidad poblacional, fue descartada, al considerar que en estos procesos de elección popular debía contar ante todo la selección espontánea y el escrutinio directo de la ciudadanía.

Se trata, además, de crear confianza en el mecanismo, evitando lo que podría considerarse discriminatorio y excluyente. Por ello, se han simplificado al máximo las calidades, exigiendo sólo la de ser ciudadano en ejercicio y acreditar residencia en el área municipal que se aspira gobernar.

Para capitales de departamento, municipios integrantes de área metropolitana y ciudades con más de 100.000 habitantes, se exige la residencia al aspirante por un período mínimo de dos (2) años, anteriores a la fecha de inscripción. Para los demás, el requisito se reduce a un solo año. Como medio probatorio de la residencia se dispone la formalidad de dos declaraciones extrajudicial.

Un tratamiento especial se da a través del articulado a las áreas metropolitanas, pues respondiendo tales

estructuras administrativas a realidades concretas, deben ser tenidas en cuenta al reglamentar la elección de alcaldes. Así, por ejemplo, la residencia de quien aspira a la alcaldía de un municipio integrante de un área pueda acreditarse con respecto a cualquiera de los municipios que la conforman.

Para las inhabilidades e incompatibilidades se han seguido los lineamientos establecidos en el nuevo Código de Régimen Municipal, así como también para consagrar las consecuencias que conllevan las actuaciones en contra de lo dispuesto, como la nulidad, la carencia de validez de contratos, indemnizaciones y la destitución de funcionarios que propicien violaciones a la norma.

La inhabilidad de desempeño de cargo público y la subsistencia de la incompatibilidad al final del mandato, no se aplicará a quienes ejerzan la alcaldía en interinidad o por encargo.

Se dispone expresamente la prohibición de ser elegido simultáneamente alcalde en más de un municipio.

II. INSCRIPCION, FECHA DE ELECCION Y POSESION

Para la inscripción, que se hará ante la respectiva autoridad electoral, se conserva el período usual del mes anterior a la jornada electoral.

La elección, según lo propuesto, deberá coincidir al menos con la de miembros de corporaciones públicas locales y regionales. En caso de tramitarse favorablemente la elección por mayoría absoluta y la unificación de elecciones parlamentarias con presidenciales —como se ha propuesto en proyecto que cursa en la Cámara de Representantes— se armonizaría lo previsto, en el sentido de hacer coincidir con la de corporaciones nacionales, regionales y locales la primera votación para alcaldes, cada cuatro años.

Como fecha de posesión, que debe hacerse ante juez, el Artículo 14 adopta el primero de julio siguiente a la fecha de elección, período suficiente con respecto a la jornada electoral y que permite, además, un lapso muy útil para el alcalde, antes de la iniciación de sesiones del Concejo.

A los alcaldes elegidos por el Concejo o designados por el Ejecutivo en los eventos previstos por la misma ley, se fija para la posesión un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la elección o nombramiento.

III. FALTAS ABSOLUTAS Y TEMPORALES

Según lo dispone el Artículo 17, el Concejo Municipal deberá elegir el reemplazo del alcalde elegido popularmente, cuando se produzca la vacancia del cargo en los casos de falta absoluta, establecidos taxativamente.

En la práctica, una vez declarada la vacancia por el Presidente, gobernadores, intendentes o comisarios, estos funcionarios designarán en interinidad a quien deba ocupar el cargo, hasta tanto elija el Concejo. El proyecto fija un término de 15 días para que los Ediles cumplan esta nueva función de elegir alcalde, pasado el cual la provisión definitiva del cargo pasa nuevamente a manos de los mencionados funcionarios.

Hemos estimado sano el criterio de preservar la opinión ciudadana expresada en el Concejo, cuando se da la falta absoluta del elegido popularmente. La opción de convocar a nuevas elecciones fue evaluada, pero se descartó ante las dificultades logísticas de otros comicios en un período tan reducido, máxime si se han de realizar cuando concurren procesos electorales nuevos, como la integración de juntas administradoras, consultas populares, elección de representante de la comunidad en las juntas de empresas de servicios. La alternativa de facultar al Concejo como expresión de la voluntad popular, debió limitarse en el tiempo, para que la Corporación defina el reemplazo con prioridad sobre cualquier materia.

El alcalde en interinidad, el elegido o nombrado deberán ser de la misma filiación política de quien se reemplaza.

De las causales de falta absoluta, las más controvertibles y complejas de establecer son el abandono del cargo y la destitución.

En cuanto al abandono, Artículo 20, se configura con la falta al trabajo durante tres días y la no concurrencia hasta la posesión del sucesor, asignándose a la personería municipal el establecimiento de esos hechos. Con tales previsiones, que excluyen la justa causa, se garantiza al menos el cumplimiento formal de funciones, por parte de quien fuera elegido por la comunidad para ejercerlas cabalmente. Al atribuir al personero municipal la constatación de las circunstancias que dan lugar al abandono, se reafirma la función consagrada en el numeral 4o. del Artículo 139 del Código de Régimen Municipal.

Como la destitución, según lo disponen las normas

constitucionales, sólo puede darse en casos taxativos que defina la ley, se establecen en el Artículo 21 tres (3) eventos: la condena penal, la violación al régimen de incompatibilidades que se consagra en el mismo estatuto y la situación prevista en el Artículo 8o. de la Ley 83 de 1936, convertido en el Artículo 303 del Código de Régimen Municipal, Decreto 1333 de 1986, que conduciría a la remoción del alcalde por causas que lo imposibiliten para el debido desempeño del cargo, tales como ineptitud o desidia. A excepción de la condena, que opera de manera directa y a partir de ella podrá y deberá decidirse la destitución por el competente, en los otros dos casos se procederá luego de investigación de la Procuraduría y decisión calificada del Concejo, en una modalidad de control político que consideramos conveniente para evitar arbitrariedades y facilitar el pronunciamiento ciudadano por conducto de los Ediles. A la Procuraduría y al Concejo se le fijan términos para actuar, buscando que no se dilate su intervención y pueda decidirse en forma absolutoria o condenatoria.

Las faltas temporales deben ser provistas por el mismo alcalde tratándose de comisión de servicio e incapacidad médica no mayores de 15 días. En los demás casos lo hará el Presidente, gobernador, intendente o comisario, según sus competencias, designando entre los funcionarios de la administración, al de mayor categoría, pero preservando la filiación del titular, según lo prevé el Artículo 25.

Como causales de suspensión consagra el Artículo 26, también en forma taxativa, el auto de proceder que recaiga sobre el alcalde, la orden de suspensión de juez competente y la falta disciplinaria que dé lugar a suspensión. En este último caso se exige calificación de la Procuraduría, previa a la decisión de los funcionarios competentes. La Procuraduría dispone a su vez de un término de 90 días para su actuación.

El Artículo 27 fija las consecuencias por la actuación indebida del Presidente, gobernadores, intendentes y comisarios en las funciones de suspender o destituir.

Establece el proyecto competencias específicas para el cumplimiento de las funciones a cargo de la Procuraduría, en tal forma que el Procurador General las cumple con relación al Alcalde de Bogotá, el Procurador delegado para la vigilancia administrativa lo hará frente a alcaldes de capitales de departamento, de municipios pertenecientes a áreas metropolitanas y los mayores de 100.000 habitantes. En las demás, la actuación, se atribuye a los procuradores regionales.

IV. REMUNERACION Y RÉGIMEN PRESTACIONAL

Para tratar el tema de la remuneración y las prestaciones que percibirán los alcaldes elegidos popularmente, se contemplaron de una parte la situación fiscal de los municipios y de otro lado, la condición de Jefe de la Administración local en contraste con la de agente de gobernador que tenía la primera autoridad municipal antes del Acto Legislativo No. 1 de 1986.

El costo de sueldo y los gastos de previsión social de los alcaldes actualmente a cargo de las administraciones departamentales estarían fuera del alcance de la mayor parte de municipios. Una carga adicional con esos propósitos, por modesta que fuese, vendría a erosionar los fondos del tesoro local y haría nugatorios los efectos de normas recientes expedidas para su fortalecimiento.

La propuesta dispone que las capitales de departamento, los municipios con más de 100.000 habitantes y los integrantes de áreas metropolitanas asuman el pago de salarios y prestaciones, así como la previsión social en cuanto dispongan de cajas o entidades que hagan sus veces. A los Concejos se les atribuye su función de establecer el monto de tales costos, limitándose como máximo a las asignaciones del Presidente y los gobernadores, según lo dispone el Artículo 30.

Los demás municipios recibirán con el mismo propósito transferencias anticipadas del departamento, intendencia o comisaría, según el caso y en cuantías establecidas por el Gobierno Nacional, en virtud de las facultades otorgadas por la ley.

Tratándose del alcalde elegido, jefe de la administración municipal, el proyecto de manera expresa, dispone que el mismo municipio debe cancelar los salarios a su primera autoridad, modificando el esquema vigente, según el cual es el tesoro departamental el encargado de efectuar los pagos. Se convierte entonces tal previsión en garantía de autonomía e independencia para los gobernantes elegidos popularmente.

V. PERSONEROS Y TESOREROS MUNICIPALES

Acorde con la orientación misma de la norma constitucional que se reglamenta, el proyecto dispone el nombramiento de los tesoreros por el alcalde, incluido el Distrito Especial de Bogotá. En Efecto, el

Artículo 50. del Acto Legislativo No. 1 de 1986, al modificar el Artículo 197 de la Carta, numeral sexto, abolió como función constitucional de los Concejos la de elegir al tesorero. Quedaba la atribución legal del antiguo Código de Régimen Político y Municipal, convertida en el numeral 20. del Artículo 93 del nuevo Código, que se está derogando por ser contraria al Artículo 33 del proyecto.

En cuanto a personeros, la iniciativa busca corregir una reciente disposición de la Ley 11 de 1986, convertida en el Artículo 137 del Código de Régimen Municipal, que exige como calidad para ocupar el cargo la de ser abogado titulado o haber concluido estudios de Derecho. La aplicación de esta norma ha sido prácticamente imposible en la mayoría de municipios, pues no se cuenta con el recurso humano calificado o la exigua remuneración desestimula a los posibles designados.

Ya se están adoptando decisiones de los Concejos, eligiendo en interinidad por no reunir el candidato los requisitos, lo cual se traduce en una típica violación de la ley.

Prevé el proyecto la exigencia de idénticas calidades a las existentes para municipios con más de 20.000 habitantes. A los demás se les exigirá como mínimo el bachillerato. Tratando de anticiparse al desconocimiento de lo estipulado, se consagra la nulidad de la elección de quien no reúna las calidades así como la consecuencia de invalidez de sus actuaciones.

VI. FACULTADES

Como se estableció anteriormente, al Gobierno se le faculta para definir la remuneración que percibirán los alcaldes de municipios diferentes a capitales, integrantes de área metropolitana o ciudades con más de 100.000 habitantes.

El proyecto plantea una categorización para este solo efecto.

Para el ejercicio de las facultades dispone el Ejecutivo Nacional de 100 días, al término de los cuales tendrá 30 adicionales para informar al Congreso acerca del uso de tales facultades.

Finalmente, el Artículo 37 deroga las disposiciones contrarias a lo previsto por el Estatuto.

Derechos de los Indígenas

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

“por la cual se traslada una dependencia, se crean el Consejo Nacional de Política Indigenista y el Fondo de Desarrollo Indígena, se conceden unas facultades al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. La definición de la Política Indigenista y la Administración de los Asuntos Indígenas en el territorio nacional, corresponden al Presidente de la República, con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, a las demás normas legales vigentes y a las disposiciones que las desarrollen o reglamenten.

Artículo 2o. Como órgano asesor del Presidente de la República para el estudio, definición, adopción y ejecución de la política indigenista, créase el Consejo Nacional de Política Indigenista (CONPI), que estará conformado así:

- a) El Presidente de la República o su Delegado personal, quien lo presidirá.
- b) El Ministro de Gobierno o su suplente que será el Jefe del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías —DAINCO—.
- c) El Ministro de Salud o su Delegado que será el

Viceministro de Salud o el Secretario General de ese Ministerio.

d) El Ministro de Educación o su Delegado que será el Viceministro de Educación o el Secretario General de ese Ministerio.

e) El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su Delegado que será el Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de ese Departamento.

f) El Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria —INCORA— o su Delegado que será el Jefe de la Oficina de Resguardos y Reservas Indígenas de ese Instituto.

g) El Director del Instituto Colombiano de Antropología ICAN o su Delegado.

h) Un representante con su respectivo suplente, de los Decanos de las Facultades de Antropología legalmente establecidas en el país.

i) Dos representantes con sus respectivos suplentes de la Organización Nacional Indígena de Colombia —ONIC—.

j) Un representante con su respectivo suplente de las asociaciones o fundaciones indigenistas legalmente reconocidas y establecidas en el país, designados por el Presidente de la República.

Parágrafo 1o. Los Miembros del Consejo Nacional de Política Indigenista de que tratan los literales h),

i) y j), de este artículo, serán designados para períodos de dos (2) años en la forma en que el reglamento determine.

Parágrafo 2o. Actuará como Secretario del Consejo Nacional de Política Indigenista el Secretario de Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República de que trata el Artículo 3o. de esta Ley.

Artículo 3o. El Consejo Nacional de Política Indigenista deberá ser oído previamente sobre todos aquellos proyectos que puedan afectar la Legislación Indígena vigente. El Consejo se reunirá por lo menos dos veces al año, previa convocatoria del Presidente de la República.

Artículo 4o. Trasládase la actual División de Asuntos Indígenas, adscrita a la Dirección de Integración y Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con el carácter de Secretaría de Asuntos Indígenas.

Artículo 5o. A cargo de la Secretaría de Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República estará la ejecución de las políticas que en materia indigenista adopten el Presidente de la República y el Gobierno Nacional, así como la administración de los Asuntos Indígenas en el territorio nacional.

Artículo 6o. Créase el Fondo de Desarrollo Indígena como establecimiento público del orden nacional, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República.

Parágrafo. Los funcionarios del Fondo serán los mismos de la Secretaría de Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República.

Artículo 7o. Destínase al Fondo de Desarrollo Indígena el cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos que cada año se liquiden para el situado fiscal de que trata la Ley 12 de 1985. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión en las áreas de salud, educación y desarrollo de las Comunidades Indígenas Colombianas, en programas previamente convenidos con estas comunidades.

Artículo 8o. De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para los siguientes fines:

a) Fijar la organización interna de la Secretaría de Asuntos Indígenas de la Presidencia (SAIP) para lo cual podrá crear, suprimir o fusionar dependencias, fijarles su nomenclatura y asignarles funciones.

b) Fijar la estructura, funciones, patrimonio, estatutos y recursos del Fondo de Desarrollo Indígena para lo cual podrá crear, suprimir o fusionar dependencias y fijarles su nomenclatura.

Artículo 9o. Para el ejercicio de las facultades extraordinarias el Gobierno se asesorará del Consejo Nacional de Política Indigenista y de un Senador y un Representante del Congreso de la República designados por las respectivas Mesas Directivas.

Artículo 10. La Presidencia de la República, en el plazo improrrogable de dos (2) años, procederá a través de su Secretaría de Asuntos Indígenas, a compilar y publicar, en forma ordenada y temática, las disposiciones vigentes en materia indigenista.

Artículo 11. El gobierno procederá a abrir los créditos y hacer los traslados presupuestales necesarios para dar cumplimiento a esta Ley.

Artículo 12. Esta Ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se traslada una dependencia, se crean el Consejo Nacional de Política Indigenista y el Fondo de Desarrollo Indígena, se conceden unas facultades al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones".

Nadie ignora hoy en Colombia los graves problemas y conflictos de orden social, económico y político, que afectan a amplios sectores rurales del Territorio Nacional, especialmente en zonas geográficamente distantes de los centros urbanos y pobremente comunicados con éstos. Tales territorios constituyen, precisamente, el lugar de asentamiento de nuestras comunidades indígenas que han vivido allí como señores y dueños desde épocas inmemoriales o que han llegado a refugiarse en ellos, acosados por el desalojo forzado que les impone la colonización. Por fuerza, las comunidades indígenas han venido a ser un factor importante en la consecución de la paz o en el mantenimiento de la zozobra pública que afecta a tales territorios. Todo depende, a nuestro juicio, de la manera como el Estado colombiano responda a los elementales pero serios e impostergables requerimientos que han venido formulando, casi siempre de manera infructuosa, estos pueblos a todos los gobiernos del pasado y del presente siglo.

La población indígena en Colombia se estima en 450.000, es decir, apenas el 1.6% de la población total nacional. Aproximadamente el 62% tiene su asentamiento en la zona andina, en tierras vinculadas desde tiempos remotos a la explotación agropecuaria dentro de los marcos de la economía de mercado. Alrededor del 10% habita en la Península de la Guajira y otras regiones de la Costa Atlántica colombiana, y el 28% restante se encuentra dispersa en los territorios conocidos como Llanos Orientales, Amazonas, Costa Pacífica y otras regiones periféricas del país.

A pesar de su escaso número, las comunidades indígenas constituyen tema esencial y objetivo prioritario de reivindicación social.

Los indígenas forman hoy en Colombia unas 300 agrupaciones que pertenecen a cerca de 70 pueblos perfectamente diferenciados étnica y culturalmente. La inmensa mayoría conservan sus lenguas y un rico conjunto de tradiciones religiosas, formas de organización económica y estructuras sociales propias.

En el sector rural, son las comunidades campesinas mejor organizadas y agremiadas. En ellas prevalece un profundo conocimiento de su hábitat, que les permite integrarse al medio y a su aprovechamiento a través de técnicas propias con muy reducido o nulo impacto en el equilibrio ecológico.

En líneas generales, se pueden distinguir tres grandes agrupaciones indígenas en Colombia: Los indígenas Andinos de altiplano y de vertiente, los indígenas de las regiones selváticas de la Amazonia y las comunidades del Llano o de Sabana, asentadas fundamentalmente en la Orinoquia y la Llanura Caribe.

Para el primer grupo, su organización de base es la de los Cabildos, régimen de representación y gobierno de las comunidades, adoptado legalmente desde 1890. A través de los cabildos, los indígenas poseen un instrumento eficaz para formular sus reclamos y defender sus derechos. Esta forma de organización se abre camino también entre los indígenas de selva y de sabana donde han aparecido en los últimos años más de 80 nuevas organizaciones de este tipo.

Pese a que el país dispone de prolija legislación encaminada a la protección y promoción de las comunidades indígenas, en la práctica estas minorías han sido permanentemente asediadas y amenazadas sin que los instrumentos del Estado creados para protegerlas hayan mostrado eficacia siquiera mínima en el cumplimiento de sus responsabilidades legales.

De otro lado, las comunidades indígenas sufren constantemente el acoso y hostilidad de terratenientes y colonos sobre sus territorios. Pese a que la Ley 31 de 1967, reconoce el derecho de propiedad colectiva e individual de los indígenas sobre estos, los casos de despojo del Cauca, Putumayo, la Sierra Nevada y el Guaviare, entre otros, son suficientemente conocidos por el país. El régimen de reservas y resguardos establecidos por la Ley para garantizar a los indígenas sus derechos sobre sus territorios ancestrales, es permanentemente burlado en la práctica. Además, es débil e incipiente la atención social en áreas tales como la promoción comunitaria, la salud, la educación, la protección cultural de las comunidades indígenas. Para respaldar estas aserciones, tal vez bastaría traer el dato consignado por el Departamento Nacional de Planeación en su diagnóstico de 1980, sobre la situación nacional indígena, según el cual en 1979, mientras el gasto público per cápita fue para la generalidad de los colombianos de \$6.000, para los indígenas fue de \$958.

Por último, a los problemas estructurales de las comunidades indígenas se suma el manejo jerárquicamente subalterno y tradicionalmente clientelista que por fuerza se da a los asuntos indígenas al asignar esta responsabilidad a una entidad de tercer nivel del Ministerio de Gobierno.

En orden de procedencia los más importantes problemas que afectan a los indígenas en Colombia, podrían enunciarse así: tierra, salud, educación. Sin duda los últimos gobiernos han realizado esfuerzos significativos en todos éstos campos, pero sin que las metas propuestas hayan tenido un cumplimiento satisfactorio por la incapacidad operativa de la instancia administrativa a cuyo cargo se encuentra la dirección general y la coordinación de toda la actividad indigenista del país. En efecto, la actual División de Asuntos Indígenas dependiente de la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad DIGIDEC del Ministerio de Gobierno, muestra un evidente desfase entre la importancia de la cuestión indígena y el rango menor del organismo a cuyo cargo están tales asuntos.

Además de notables deficiencias físicas, presupuestales y humanas la ubicación de los asuntos indígenas dentro del Ministerio de la Política, hacen que el organismo sea altamente vulnerable a todo tipo de interferencias, especialmente de orden político y clientelista.

El tema indígena debe ser entonces jerarquizado de manera acorde con su importancia y precaverse al

máximo grado posible de interferencias nocivas. Debe, por lo tanto, crearse un organismo especializado y autónomo que bajo la directa orientación del Presidente de la República implemente y ejecute la política indigenista.

Reubicando y reasignando las plantas de personal existentes y los recursos presupuestales, es posible crear la nueva estructura sin que ello implique aumento burocrático alguno y, bien por el contrario, lograr metas de descentralización, racionalidad y cobertura sustancialmente mejores.

El proyecto puesto a consideración de los Honrables Senadores y Representantes ofrece una respuesta a la necesidad imperiosa de crear un aparato administrativo eficiente para la ejecución de la política que están reclamando los graves problemas por los cuales atraviesan los pueblos indígenas del país.

Para el correcto funcionamiento del nuevo organismo indigenista del Estado, que se crea como una Secretaría Especial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y dependiente de esta última, se hacen necesarios la existencia y funcionamiento de dos entidades de apoyo: El Consejo Nacional de Política Indigenista y el Fondo de Desarrollo Indígena.

El Consejo Nacional de Política Indigenista se concibe y se estructura como un organismo asesor de la Presidencia de la República. Al incorporar como miembros de dicho Consejo a los representantes de las entidades oficiales que tienen actividades importantes en favor de los indígenas, a los representantes de la propia Organización Nacional Indígena —ONIC— e incluso de las entidades privadas que impulsan trabajos en esta materia, se pretende que la nueva entidad ejecutora de la actividad indigenista cuente con un equipo bien informado y capaz que apoye al Presidente de la República en el diseño y dirección de una política coherente, y se pretende que en adelante los

programas en este campo sean el fruto de la planificación y la adecuada unificación de recursos humanos y financieros.

El Fondo de Desarrollo Indígena, por su parte, se crea como un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Asuntos Indígenas. Con este Fondo se responde a la necesidad de que la nueva oficina indigenista tenga capacidad económica y agilidad para responder a sus compromisos con la tarea que le espera de salvaguardar los derechos de las minorías indígenas en Colombia y de promover sus condiciones de vida en armonía con las características de su organización comunitaria y de sus tradiciones culturales.

Por razones muy válidas, los pueblos indígenas colombianos se han opuesto a los intentos de promover la expedición de un solo estatuto que englobe todos los asuntos relativos a la vida de estas comunidades. Entre estas razones, la más notable a nuestro juicio es el que se abra el debate legal en torno a grandes conquistas logradas por las comunidades indígenas, a lo largo de la historia, con el consecuente riesgo de que se puedan ver afectadas o disminuidas. Otra cosa es disponer, como lo propone el proyecto, que el Gobierno realice y publique compilación ordenada y temática de la legislación indigenista vigente, sin entrar a cuestionarla.

Existen normas como la Ley 89 de 1890, las disposiciones sobre tierras consagradas en el Estatuto Agrario, la Ley 31 de 1967 y otras muchas disposiciones que han demostrado su bondad y su eficacia en la solución de problemas muy sentidos por los indígenas. Sin embargo por su dispersión y complejidad no son de fácil conocimiento y consulta para los diferentes niveles de la autoridad, ni para los mismos indígenas, lo que implica que muchas de ellas no puedan ser aplicadas en beneficio de estos y que su existencia sea en la práctica inocua.

Bogotá y la Sabana

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

“por la cual se crea y organiza el Area Metropolitana de Bogotá, se reforma el régimen administrativo de la Capital de la República y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

I. AREA METROPOLITANA DE BOGOTA

Artículo 1o. Créase el Area Metropolitana de Bogotá, que estará integrada por el Distrito Especial de Bogotá y por los municipios de Soacha, Sibate, Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Bojacá, Tabio, Tenjo, Subachoque, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá, Sopó, Sesquilé, La Calera, con el objeto de asegurar la mejor administración y prestación de los servicios públicos y garantizar la adecuada participación de las comunidades y las autoridades en el manejo de los asuntos locales, en toda la región de la Sabana de Bogotá.

Artículo 2o. El Area Metropolitana de Bogotá se organizará bajo autoridades y regímenes especiales y estará dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Artículo 3o. De conformidad con el Artículo 198 de la Constitución Nacional, el Concejo del Distrito

Especial de Bogotá a iniciativa del Alcalde y la Asamblea de Cundinamarca a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los municipios señalados en el Artículo 1o. dispondrán el funcionamiento del Area Metropolitana Especial de Bogotá.

Artículo 4o. Los Acuerdos y Decretos Metropolitanos serán obligatorios para las autoridades distritales y municipales del Area y no podrán ser desconocidos mediante Actos Administrativos de los Concejos y de los Alcaldes del Distrito Especial y de los municipios que la integran.

Artículo 5o. El Gobierno y la Administración del Area Metropolitana Especial de Bogotá estarán a cargo de la Junta Metropolitana y del Alcalde Metropolitano.

Artículo 6o. La Junta Metropolitana de Bogotá estará integrada por:

- a) El Alcalde Metropolitano, quien la presidirá,
- b) Seis (6) representantes del Concejo Distrital de Bogotá, elegidos por mayoría de votos.
- c) Cuatro (4) representantes de los Concejos de los Municipios del Area, elegidos por los Presidentes de los respectivos Concejos.
- d) Dos (2) Alcaldes Municipales del Area, designados por el Gobernador de Cundinamarca.
- e) Un (1) representante del Gobernador de Cundinamarca, y

f) El Director de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR).

Parágrafo. El período de los representantes del Concejo del Distrito Especial y de los Concejos Municipales comenzará con el período de los respectivos Concejos.

Artículo 7o. La Junta Metropolitana de Bogotá, por medio de Acuerdos, cumplirá las siguientes funciones:

1. DE PLANIFICACION:

a) Formular el plan general de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social del Area y su correspondiente programa de inversiones, y determinar los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento, en concordancia con las políticas y estrategias nacionales;

b) Determinar los programas y proyectos que ejecutarán el Distrito Especial y los municipios del Area Metropolitana en desarrollo del plan general y bajo la dirección y coordinación de las autoridades metropolitanas;

c) Reglamentar los usos de suelo rural y urbano en el Area y adoptar los procedimientos administrativos, policivos y de control correspondiente;

d) Establecer las normas de zonificación, urbanización, construcción, extracción de materiales y funcionamiento de establecimientos industriales, comerciales y de servicio en el Area;

e) Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios públicos para toda el Area;

f) Fijar los perímetros urbanos y sanitarios y los cinturones agrícolas del Area, y

g) Reglamentar la utilización de los bienes de uso público del Area.

2. DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS:

a) Señalar y reglamentar los servicios públicos que prestará el Area y organizar las entidades a cuyo cargo estará la prestación de los mismos;

b) Autorizar la participación del Area en la consti-

tución de entidades descentralizadas dedicadas a la prestación de servicios públicos; y

c) Establecer políticas y criterios para la fijación de las tarifas y de los servicios públicos en el Area.

3. DE VALORIZACION:

a) Dictar el estatuto Metropolitano de Valorización;

b) Determinar las obras públicas cuya ejecución deberá adelantarse por el sistema de valorización y acordar su ejecución; y

c) Señalar los recursos y el procedimiento gubernativo de los actos administrativos referentes al sistema de valorización.

4. DE COORDINACION ADMINISTRATIVA:

a) Reglamentar y coordinar las inversiones públicas en el Area; y

b) Establecer sistemas y procedimientos de coordinación y cooperación entre las entidades públicas nacionales, departamentales, distritales y municipales presentes en el Area.

5. DE POLITICA FISCAL:

a) Fijar políticas y criterios para la integración del sistema catastral en el Area; y

b) Asesorar al Distrito Especial y a los municipios del Area en materias fiscales y financieras.

6. GENERALES:

a) Dictar su propio reglamento;

b) Determinar la estructura administrativa del Area, las funciones de las distintas dependencias, las categorías de empleos, las escalas de remuneración y prestaciones sociales, y el régimen del personal a su servicio;

c) Expedir cada año el presupuesto de rentas y gastos del Area;

d) Autorizar al Alcalde Metropolitano para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes metropolitanos;

e) Dictar el Estatuto de Contratación Administrativa del Area;

f) Determinar las funciones delegables del Alcalde Metropolitano, y

g) Encargar del control fiscal del Area a la Contraloría Distrital de Bogotá.

Parágrafo: Los Proyectos de Acuerdo de que tratan los numerales 1., 2., 3. y 5. de este Artículo podrán ser adoptados por la Junta Metropolitana de Bogotá a iniciativa del Alcalde Metropolitano o de los Representantes de los Concejos del Distrito Especial de Bogotá y los municipios del Area.

Artículo 8o. La Junta Metropolitana de Bogotá sesionará por convocatoria de su Presidente, por lo menos una vez al mes, y adoptará sus decisiones con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros.

Artículo 9o. El Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá será el Alcalde Metropolitano. En tal virtud, actuará como Jefe de la Administración y Representante legal del Area.

Artículo 10. El Alcalde Metropolitano de Bogotá, por medio de Decretos, cumplirá las siguientes funciones:

a) Someter a la Junta Metropolitana Proyectos de Acuerdo sobre las materias de que trata esta Ley;

b) Ejecutar el plan general de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social del Area;

c) Coordinar la ejecución de los programas y Proyectos confiados por la Junta Metropolitana a las autoridades distritales y municipales del Area;

d) Reglamentar los acuerdos metropolitanos;

e) Cumplir y hacer cumplir en el territorio del Area la Constitución Nacional, las Leyes de la República, los Decretos del Gobierno Nacional y los Acuerdos y Decretos Metropolitanos;

f) Actuar como Jefe de la Administración y representante legal del Area Metropolitana Especial;

g) Nombrar y remover libremente a los funcionarios del Area que no pertenezcan a la carrera administrativa;

h) Sancionar los Acuerdos de la Junta Metropolitana dentro de los diez días siguientes a su expedición

o remitirlos al Tribunal competente para que éste decida sobre su constitucionalidad o legalidad;

i) Celebrar los actos y contratos necesarios para la prestación de los servicios, la ejecución de las obras y el cumplimiento de las funciones a cargo del Area;

j) Convocar y presidir la Junta Metropolitana;

k) Delegar las funciones autorizadas por la Junta Metropolitana; y

l) Ejercer las demás funciones que le encargue la Junta Metropolitana.

Artículo 11. El patrimonio del Area Metropolitana Especial de Bogotá estará compuesto por:

a) El producto de las rentas propias de las Areas Metropolitanas;

b) Las sumas provenientes de la contribución de valorización metropolitana;

c) Los derechos, las tasas y las tarifas provenientes de la prestación de los servicios públicos metropolitanos;

d) Los recursos asignados al Area en los presupuestos nacional, distrital o municipal o de las entidades descentralizadas nacionales, distritales o municipales;

e) El producto de sus bienes y rentas;

f) Los recursos del crédito;

g) Los recursos fiscales establecidos por la Ley y los Acuerdos Distritales y Municipales;

h) Los auxilios y donaciones de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas;

i) Los ingresos contractuales; y

j) Los demás bienes y valores adquiridos a cualquier título.

Artículo 12. El Area Metropolitana Especial de Bogotá se beneficiará de la sobretasa del 1 por mil sobre el avalúo catastral de las propiedades ubicadas dentro de su jurisdicción, en los términos del parágrafo del Artículo 17. de la Ley 14 de 1983, dicha sobretasa podrá incrementarse gradualmente hasta un máximo del 2 por mil en los años siguientes al primero de vigencia de esta Ley.

Artículo 13. De conformidad con el Artículo 11. de la Ley 61 de 1978, decláranse de utilidad pública e interés social las obras y actividades necesarias para la ejecución de planes de desarrollo urbano y la constitución de reserva para futuras expansiones de las ciudades o para la protección del sistema ecológico en el Área Metropolitana Especial de Bogotá.

II. REGIMEN ADMINISTRATIVO DE BOGOTA

Artículo 14. La ciudad de Bogotá, Capital de la República, continuará organizada como un Distrito Municipal Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, y seguirá siendo la capital del departamento de Cundinamarca.

Artículo 15. La Administración del Distrito Especial de Bogotá no estará sujeta a las disposiciones de la Asamblea y de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca. Las atribuciones administrativas que la Constitución Nacional y las leyes otorgan a las Asambleas y a los Gobernadores de los departamentos se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, respectivamente.

Artículo 16. Sin perjuicio de su incorporación y actuación como núcleo principal del Área Metropolitana Especial que se crea y organiza por esta Ley, el territorio del Distrito Especial de Bogotá será el indicado en la Ordenanza No. 7 de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca.

Artículo 17. El Gobierno y la Administración del Distrito Especial de Bogotá estarán a cargo del Concejo Distrital, el Alcalde Mayor, las Secretarías y los Departamentos Administrativos, la Junta de Contratos, la Junta de Planeación y el Consejo de Política Económica y Social.

Artículo 18. De conformidad con el Ordinal 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, concédense facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de esta Ley cumpla las siguientes funciones:

a) Exponga el Nuevo Estatuto del Distrito Especial de Bogotá, con base en los principios contenidos en los Artículos 15., 16., 17. y 18. de la presente Ley.

b) Regule todo lo relativo a la autoridad única de transporte de Bogotá y a las relaciones de coordinación y cooperación entre la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR) y el Gobierno de Bogotá.

c) Organice la región de planificación de la Sabana de Bogotá, en la perspectiva de la Ley 75 de 1985, y

d) Disponga la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos del Distrito Especial y del Área Metropolitana de Bogotá.

Los Decretos que se expidan con los propósitos señalados en los literales anteriores deben ser consultados con una Comisión Especial integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes.

III. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD Y OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 19. Los beneficios e instrumentos en materia de administración local y participación comunitaria que la Ley 11 de 1986 y el Decreto 1333 de 1986 establece los municipios del país se entenderán establecidos para el Distrito Especial de Bogotá;

Artículo 20. En todas las elecciones a que se refiere esta Ley se aplicará el sistema de cuociente electoral conforme al Artículo 172 de la Constitución Nacional, a fin de asegurar los derechos de las minorías.

Artículo 21. Autorízase al Gobierno Nacional para ejecutar todas las operaciones presupuestales que demanda el cumplimiento de esta Ley.

Artículo 22. Esta Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se crea y organiza el Área Metropolitana de Bogotá, se reforma el régimen administrativo de la Capital de la República y se dictan otras disposiciones".

El tema de las relaciones entre el Distrito Especial y su área de influencia, viene siendo planteado con insistencia desde hace varios años en múltiples foros y reuniones, sin que hasta el momento se haya logrado definir legalmente el marco institucional que debe regular las relaciones entre Bogotá y los municipios circunvecinos. La unidad geográfica de la Sabana de Bogotá y las realidades económicas y sociales que la caracterizan, reclaman con urgencia del Congreso Nacional, la expedición de las normas que permitan la planeación integral de su desarrollo y la relación

armónica entre la capital de la República y los municipios del Área, sin vulnerar su individualidad y autonomía.

El crecimiento acelerado de municipios satélites, como Soacha, Funza, Madrid, Mosquera, Chía y aun Facatativá y Zipaquirá, la independencia laboral de buena parte de su población de actividades que se desarrollan en Bogotá, la utilización de los recursos hídricos del Área por las empresas de los servicios de la Capital, el establecimiento de corredores industriales, la contaminación y el impacto ecológico que sobre aguas y zonas agrícolas genera la expansión del Distrito Especial y la dependencia cada vez mayor de los municipios sabaneros de las empresas distritales, para solucionar eficientemente los problemas de los servicios públicos, son algunos de los elementos que configuran un cuadro de interrelaciones generando una nueva problemática que no se ha podido afrontar institucionalmente por ausencia de instrumentos jurídico administrativos.

Desde el año de 1980 el Nuevo Liberalismo, a través de su vinculación al Concejo de Bogotá y a los Concejos de varios municipios de la Sabana y a propósito de los problemas de servicio de agua potable, que provocaron numerosas movilizaciones cívicas en municipios como Funza, Madrid y Mosquera, planteó la necesidad de abocar la solución de manera global e integral permitiendo la prestación racional de los servicios a toda el Área y acordando al mismo tiempo normas comunes para preservar la vocación agrícola de zona; señalamos desde ese entonces que ese objetivo por sí solo justificaba la integración y conformación del Área Metropolitana. En el Congreso sobre la Democracia Local y Regional realizado en septiembre de 1983 en Manizales, nos manifestamos nuevamente a favor del Área Metropolitana de la Sabana de Bogotá, como el mecanismo institucional más idóneo para darle solución a la compleja problemática de Bogotá y su área circundante. Hoy existe consenso por parte de los diversos sectores políticos que han abocado el estudio del desarrollo regional de Bogotá, y su área de influencia que esta es una de las tareas prioritarias del Congreso de la República.

El presente proyecto de Ley Marco responde además a la necesidad sentida de modernizar y democratizar la organización y administración de Bogotá.

En efecto, tanto la evidente obsolescencia de la legislación distrital Especial cuando la reciente renovación de la legislación municipal general aconsejan la adopción por el Congreso Nacional de un marco normativo que recoja los lineamientos fundamentales

del Nuevo Régimen de la Capital de la República. El articulado propuesto preserva el status constitucional de Bogotá, incorpora las nuevas figuras del derecho municipal al manejo del Distrito Especial y diseña un esquema jurídico para la regulación de la vida institucional de la ciudad. Se garantiza así que la capital cuente con una administración más eficiente, más moderna y menos rígida por cuanto la Ley Marco se ocupa tan sólo de los principios generales, de la estructura básica para el gobierno de Bogotá como Municipio Especial y como núcleo de una Área Metropolitana y se faculta al ejecutivo para desarrollar y reglamentar en detalle el marco normativo establecido por el Legislador.

En concreto, el Proyecto persigue tres objetivos:

1. Crear el Área Metropolitana de Bogotá, con lo cual se afronta por vez primera el singular proceso de urbanización que tiene lugar en torno a la Capital;
2. Reorganizar el Régimen Distrital, para lo cual se reformulan principios cardinales del Decreto Ley 3133 de 1978 que la jurisprudencia y la experiencia aconsejan mantener y se concede al mismo tiempo facultades extraordinarias al Presidente del República para sustituir dicho estatuto por uno nuevo, que consulte la creciente complejidad de la Administración Distrital; y
3. Disponer la aplicación a Bogotá de los beneficios de la Ley 11 de 1986 y del nuevo Código de Régimen Municipal en materia de participación de la comunidad en el Gobierno Local.

EL AREA METROPOLITANA ESPECIAL

La Sección I de la Ley, que incluye los Artículos 10. al 13 inclusive, crea y organiza el Área Metropolitana de Bogotá. En general, se ha utilizado como punto de referencia la regulación general sobre áreas metropolitanas recogida en el Decreto Ley 3104 de 1979 y en el Nuevo Código de Régimen Municipal (Decreto Ley 133 de 1986), Artículos 348 a 373. Pero se ha respetado el régimen distrital y a la vez se ha consultado la experiencia de las áreas metropolitanas ya existentes en el país. Como resultado de estas dos consideraciones, se ha reforzado el poder de los Consejos en la Junta Metropolitana, a fin de asegurar la voluntad política que requiere la nueva entidad para actuar con el pleno respaldo de sus miembros institucionales. Para ello, se dispone en el artículo 60. que la Junta Metropolitana estará presidida por el Ejecutivo Distrital e integrada por diez concejales, seis

del Distrito y cuatro de los ocho municipios que forman el Área Metropolitana de la Capital; adicionalmente, pertenecen a la Junta dos Alcaldes Municipales del Área escogidos por el Gobernador, de Cundinamarca, un representante del Gobernador del Departamento y el Director de la CAR. Se garantiza así la más amplia representación de las autoridades de los niveles Municipal, Distrital y Departamental y a la vez se pone a salvo la participación decisoria de los cabildos como personeros políticos directos de la población del Área. En ese mismo orden de ideas, el párrafo del Artículo 7o. permite la iniciativa de los Acuerdos Metropolitanos en las materias estratégicas al Alcalde Metropolitano y a los Representantes del Concejo de Bogotá y de los municipios de su zona de influencia.

Este conjunto de mecanismos asegura que los actos de la nueva entidad regional cuenten con el respaldo de las municipalidades que la integran gracias a la iniciativa privilegiada concedida por la Ley Marco a las corporaciones de elección popular.

De otra parte, se han incluido dentro de las funciones de planificación de la Junta Metropolitana los modernos conceptos de "Ordenamiento Territorial" y de "Cinturones Agrícolas" a fin de enmarcar el desarrollo urbanístico y socio-económico del área en una perspectiva ecológica de amplio espectro y de larga duración, con lo cual se asegura a su vez que el manejo de la Sabana de Bogotá consulte adecuadamente la renovación autosostenida de los ecosistemas y recursos naturales de la región (Artículo 7o. Ordinal 1, literales a) y f)).

El patrimonio del Área se ha dispuesto de tal manera que los servicios y las obras de nivel metropolitano cuenten con una sólida financiación, la cual se garantiza además con los recursos propios provenientes de la sobretasa del uno por mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles de la región (Artículo 11. y 12.).

Y se ha incorporado por fin, la declaratoria de la utilidad pública e interés de todas las obras de desarrollo en el Área, con base en el Artículo 11. de la Ley 61 de 1978, con lo cual se asegura la función social de la propiedad privada.

En los términos anteriores, la Sección I de la Ley Marco establece el esquema normativo básico de un Área Metropolitana que constituye urgencia inaplazable para la gestión del complejo urbano de la Sabana de Bogotá.

EL NUEVO REGIMEN DE BOGOTÁ

La Sección II de la Ley, que corresponde a los Artículos 14. a 18. inclusive sienta las bases legales para modernizar y democratizar el Régimen administrativo de Bogotá en consonancia con el mandato constitucional de sustraer a la Capital del Régimen Municipal Ordinario y al mismo tiempo en armonía con la propia tradición normativa del Distrito Especial y con la nueva legislación municipal. Para servir este doble o triple propósito el articulado opta por una solución de compromiso, eminentemente realista: reformular los cuatro principios cardinales del actual Estatuto Orgánico del Distrito, con lo cual se garantiza la continuidad de una legislación que en sus líneas maestras ha probado ser coherente y practicable, y a renglón seguido conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República por seis (6) meses para cuatro (4) tareas específicas y complementarias. Expedir el Nuevo Estatuto Distrital con base en los cuatro principios del Decreto-Ley 3133 de 1968, organizar la región de planificación de la Sabana de Bogotá en la perspectiva de la Ley 76 de 1985, dictar las normas sobre participación ciudadana en los Gobiernos Distrital y Metropolitano a partir de los precedentes constituidos por el Acto Legislativo No. 1 de 1986, la Ley 11 de 1986 y el Nuevo Código de Régimen Municipal, y regular todo lo relativo a la autoridad única de transporte de Bogotá y a las relaciones de coordinación y cooperación entre la CAR y el Gobierno de Bogotá.

Sin perjuicio de reconocer la urgencia de adoptar un Nuevo Estatuto Orgánico del Distrito Especial, a lo cual responden las facultades extraordinarias del Artículo 18. del Proyecto, la experiencia de casi veinte años y el reiterado respaldo jurisprudencial de la Corte aconsejan rescatar y elevar a la categoría de Ley en sentido formal los postulados definitorios del Régimen Distrital, que pasan de los Artículos 1. a 4. del Decreto-Ley 3133 de 1968 a los artículos 14. a 17. de la Ley Marco, así:

a) Bogotá es un Municipio Especial y tiene el doble carácter de Capital de la República y Capital del Departamento de Cundinamarca.

b) El Distrito Especial no está sujeto ni a la Asamblea ni al Gobernador de Cundinamarca y por ello el Consejo Distrital tiene rango de Asamblea Departamental y el Alcalde Mayor tiene rango de Gobernador Departamental.

c) El territorio del Distrito es el fijado por el entonces Consejo Administrativo de Cundinamarca en 1954, sin perjuicio de su nuevo papel de núcleo municipal del Área Metropolitana de Bogotá, y

d) Los Organos del Gobierno y Administración del Distrito son los que se enumeran en el Artículo 17. de la Ley Marco que incluye uno nuevo respecto del Decreto-Ley 3133 de 1968, a saber: el Consejo de Política Económica y Social o CONPES Distrital, reiteradamente propuesto en los últimos años por múltiples sectores.

De esta suerte, la Ley Marco ratifica el carácter especial del Municipio de Bogotá con la inclusión de los elementos estructurales de su régimen especial, y traslada al Gobierno Nacional como Legislador extraordinario el desarrollo y la reglamentación en detalle de dicho régimen. Esta división del trabajo entre la Ley Marco y los eventuales Decretos-Leyes del Gobierno es tanto más plausible cuanto que la normatividad distrital vigente adolece ante todo de excesiva rigidez que la fórmula propuesta obviaría.

En cuanto al Artículo de Facultades, parece existir un consenso en torno a su conveniencia en el caso que nos ocupa y con los alcances que aquí se le dan. Para efectos de la expedición de los respectivos Decretos se ordena la consulta con una comisión especial integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Representantes.

LA DEMOCRATIZACION DE LA ADMINISTRACION DISTRITAL

La Sección III y final de la Ley, compuesta por los Artículos 19 a 22 inclusive, dispone de manera expre-

sa la aplicación a Bogotá de las nuevas normas municipales sobre participación de la comunidad en el Gobierno Local, atendiendo así el concepto del Consejo de Estado de Abril 24 de 1986. Esta remisión general a la Ley 11 de 1986 y al Nuevo Código de Régimen Municipal, recogida en el Artículo 19. del Proyecto que se presenta, parece más aconsejable que la incorporación in extenso de los numerosos artículos de la Legislación Municipal relativos a participación ciudadana y Juntas Administrativas Locales. Y no sólo porque así lo sugiere el Tribunal Supremo de lo contencioso-administrativo en su reciente dictamen, sino también así lo indica la experiencia legislativa contemporánea en el país.

Los Artículos 21. y 22. contienen dos reglas de recibo en leyes comparables. La una pone a salvo los derechos de las minorías, de acuerdo con la preceptiva constitucional y en atención a los últimos desarrollos de la política nacional. Y la otra autoriza al Ejecutivo para la ejecución presupuestal que implica necesariamente el cumplimiento de la Ley Marco en sus diferentes cometidos.

A mitad del camino entre una Ley de Facultades y una Ley Orgánica y entre la Legislación Municipal general y la Legislación Distrital Especial, el presente Proyecto de Ley Marco intenta responder al desafío del formidable desarrollo urbanístico y económico de la capital y de la Sabana de Bogotá y a los complejos problemas institucionales y mecanismos que propone, al plantear la coexistencia y la articulación entre el Distrito Especial, el Área Metropolitana Especial e incluso la región de planificación de la Sabana, aspiran a constituir un esquema democrático y eficiente para el Gobierno de Bogotá que consulte las realidades de la vida ciudadana y las tradiciones de nuestro derecho público.

Derechos del Trabajador Temporal

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

“por la cual se fijan políticas en materia de colocación e intermediación de empleo”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. El proceso de colocación e intermediación de empleo es un servicio público que debe ser prestado por el Estado en forma gratuita, racionalizada y eficaz en todo el territorio nacional.

Artículo 2o. El Servicio Nacional de Empleo estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje “SENA” y su cobertura se extenderá a todo el territorio de la República de Colombia.

Artículo 3o. Toda relación que se rija por contrato de trabajo será directa entre el empleador y el trabajador. Queda por tanto prohibido en el territorio nacional el funcionamiento de empresas retribuidas de colocación e intermediación de empleo.

Artículo 4o. Mientras se establece el Servicio Nacional de Empleo en todo el territorio nacional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá conceder excepciones en lo previsto en los artículos primero (1) y tercero (3) de la presente ley y sólo en aquellos lugares donde no se encuentra establecido y mientras se establece, otorgando autorización para que personas jurídicas sin ánimo de lucro u otras entidades realicen el proceso de colocación e intermediación de empleo, siempre en forma gratuita; caso en el cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reglamenta-

mentará todo lo relacionado con la autorización, control y vigilancia de las entidades con respecto a la prestación de este servicio.

Artículo 5o. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ejercerá la inspección y vigilancia de las bolsas de empleo privadas y de las empresas de servicios temporales existentes o que en virtud de la excepción prevista en el artículo anterior llegaren a existir, para lo cual queda facultado para cancelar las licencias de funcionamiento o sancionar con multas equivalentes entre cien (100) y trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, en favor del Servicio Nacional de Aprendizaje “SENA”.

Artículo 6o. Todas las entidades de la administración pública en los diversos niveles territoriales, deberán notificar al Servicio Nacional de Empleo, sobre todos los cargos vacantes o por proveer con información acerca del salario y demás características del empleo, de manera que su provisión se haga en forma pública.

Artículo 7o. Esta ley rige desde su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley “por la cual se fijan políticas en materia de colocación e intermediación de empleo”.

Razones de carácter constitucional, de Derecho Internacional y, de conveniencia pública y social, llevan al Nuevo Liberalismo a presentar a consideración del Congreso el Proyecto de Ley por el cual “se fijan políticas en materia de colocación e intermediación de empleo”.

Constitucionalmente, el Artículo 17 de la Carta expresa que: "El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado". Y agrega el Artículo 32 de la Carta: "Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la asesoría estará a cargo del Estado".

Intercederá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual del desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

De los anteriores textos constitucionales se desprende que rige con el bien común, todo aquello que afecte a los miembros de una nación y que corresponde al Estado, por medio de la ley, tutelar el derecho al trabajo y brindarles garantías a las clases más débiles.

Si el trabajo es una obligación social, resulta un operativo, brindarle a los desempleados la oportunidad de encontrar una ocupación sin intermediarios y en forma gratuita, aunque naturalmente toda relación laboral es onerosa, por cuanto se cambia la capacidad física e intelectual por una remuneración o salario.

Desde el punto de vista del derecho internacional resulta oportuno señalar, que desde el momento mismo en que la Organización Internacional del Trabajo O.I.T., inició sus funciones en 1919, se ocupó del tema de la colocación de la mano de obra y del papel que corresponde a los Estados, enfatizando en la necesidad de que cada relación laboral sea directa entre la empresa empleadora y el trabajador y que si excepcionalmente se presenta interdicción de mano de obra, para hacer coincidir la oferta con la demanda, dicha intermediación no puede ser onerosa, por cuanto que "la colocación de un trabajador no puede ser objeto de comercio ejercido con fines lucrativos".

El convenio número dos (2) de 1919, adoptado por la O.I.T., y ratificado por el Congreso de Colombia, dispone en el artículo segundo: "todo miembro que ratifique el presente convenio deberá establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación...". En 1920 se aprobó el convenio número 9, también ratificado por nuestro Congreso, en cuyo Artículo Primero (1o.) se establece: "La colocación de la gente de mar no podrá ser objeto de un comercio ejercido con fines lucrativos por una persona, sociedad o empresa". El convenio 34 de 1934, dispone... "que las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos deberán suprimirse dentro de un plazo de tres años", lo cual se reitera en el convenio 96 de 1949.

Finalmente, el convenio 45 de 1948, ratificado por Colombia, mediante la Ley 37 de 1967, dispone que: "todo miembro de la Organización del Trabajo que haya ratificado el convenio deberá mantener o garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito de empleo, y la recomendación número 1 de 1919 de la tantas veces citada organización prevé que "cada miembro de la Organización Internacional del Trabajo adopte medidas para prohibir la creación de agencias retribuidas de colocación o de empresas comerciales de colocación".

Hasta aquí, las citas transcritas serían suficiente para justificar el articulado del proyecto puesto en consideración.

Sin embargo, resulta útil señalar, que la forma de colocación e intermediación de mano de obra, es principio de hecho y a partir de 1971 y 1982 con autorización del gobierno, lamentablemente de espaldas al espíritu constitucional y a la propia doctrina internacional ya vista, ha conllevado a que hoy sean los particulares, unos legalizados y otros al margen de la ley, quienes cumplen con la función típica del Estado, pero buscando el lucro.

No puede concebirse que mientras se hacen esfuerzos por acreditar al Servicio Nacional de Empleo "SENALDE", mediante el oxígeno económico que le proporciona el Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA", el mismo Estado permita que se desvertebre la sana política de calificar la mano de obra y lograr la correspondencia entre la oferta y la demanda.

El Nuevo Liberalismo cree que es altamente conveniente que la labor de calificación de la mano de obra se complemente con la de colocación en forma armónica. De ahí resulta provechoso que se integre "SENALDE" al "SENA". Lograr este objetivo, es darle vida propia a la función de la colocación de la mano de obra, resolver el problema financiero y aprovechar toda la infraestructura existente en el territorio, establecida por el "SENA".

De otra parte, encajar las relaciones laborales creando el vínculo directo entre los empleadores y los trabajadores, es volver por los fueros de la productividad, hoy disminuida, por la excesiva rotación de personal, originada en los contratos temporales, celebrados por los intermediarios y buscados o permitidos por los beneficiarios de las obras o servicios, como forma de disminuir o burlar las obligaciones emanadas de los contratos de trabajo.

Conscientes de que todavía el SENA - SENALDE no cubre la totalidad del territorio, el proyecto prevé que el Ministerio de Trabajo puede excepcionar y autorizar la intermediación por los particulares, siempre que se haga en forma gratuita, mientras el organismo

oficial sustituye plenamente la intermediación y colocación de la mano de obra, pero entre tanto, el mismo Ministerio ejercerá la vigilancia y control sobre esos entes particulares con facultades sancionatorias mucho más amplias de las que hoy le otorga el Código Sustantivo del Trabajo.

De continuar en forma incontrolada el sistema de contratación de la mano de obra o la intermediación en forma de comercio, no sólo se opone al bien común, sino que se convierte en látigo de las organizaciones sindicales y en burla del derecho de la contratación colectiva y consecuentemente en medio de explotación de la fuerza de trabajo.

Pero como el Estado, en su conjunto, esto es, los distintos niveles territoriales, ya en su administración centralizada o descentralizada, también es empleador, siguiendo el criterio del actual gobierno, de no hacer de la administración un botín burocrático, resulta útil, que los vacantes por proveer o los nuevos cargos que se creen, se anuncien a través del Servicio de Empleo, para que todo ciudadano, sin distinción de afiliación política, sexo o religión, puedan acceder al servicio público, sin el padrinazgo a que hoy están sometidos.

Con justa razón los trabajadores colombianos han venido reclamando que se le dé plena vigencia a los cánones constitucionales y a los internacionales, que ahora recogemos en el presente proyecto, con el cual se había comprometido el gobierno anterior, por concertación con las centrales obreras U.T.C., C.T.C. y C.G.T., pero que inexplicablemente no tramitó ante las Cámaras legislativas.

SI EL SERVICIO CERTIFICADO DE ADPOSTAL, LE SIRVE A LAS ENTIDADES FINANCIERAS, CON MAYOR RAZON LE SIRVE A USTED!

Señor Jorge Medina
Calle 93 No. 80
Bogotá

CERTIFICADO Nº 131

Ponga su correspondencia en manos de expertos. En Adpostal su correo tradicional y de "Servicio Certificado" le llega seguro y rápido! Nosotros se lo garantizamos!

CORREO DE COLOMBIA
llega seguro y a tiempo!

Régimen de Festivos

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

“por la cual se modifican el régimen de descanso remunerado en días festivos y el régimen de vacaciones remuneradas

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Todos los trabajadores, tanto del sector público como del sector privado tienen derecho al descanso remunerado en los siguientes días de fiesta de carácter civil o religioso: primero de enero, seis de enero, diecinueve de marzo, primero de mayo, veintinueve de junio, veinte de julio, siete de agosto, doce de octubre, primero de noviembre, once de noviembre, ocho de diciembre y veinticinco de diciembre; además de los días jueves y viernes santos, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús.

Artículo 2o. El descanso remunerado del seis de enero, diecinueve de marzo, veintinueve de junio, quince de agosto, doce de octubre, primero de noviembre, once de noviembre, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús cuando no caigan en lunes se trasladarán al lunes siguiente a dicho día.

Artículo 3o. El descanso remunerado en los días de fiesta indicados en el Artículo 2o., cuando coincida con dominical o día sábado, no se trasladará al lunes siguiente sino que se aumentará a las vacaciones anuales remuneradas.

Artículo 4o. Se modifica el Artículo 186 del C.S. del Trabajo, así:

DURACION:

1. Los trabajadores que hubieren prestado sus servicios durante un (1) año tienen derecho a quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas, aumentados en un número de días hábiles igual a los descansos por festivos remunerados susceptibles de trasladar el día lunes siguiente, que hayan coincidido con dominical o sábado durante el período de trabajo que origina esta prestación.

2. Los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis y los ocupados en la aplicación de rayos X tienen derecho a gozar de quince (15) días de vacaciones remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados, aumentados en un número de días hábiles igual a los descansos no disfrutados por días festivos remunerados trasladables al día lunes siguiente, que hayan caído en sábado o domingo durante el período objeto del reconocimiento de la prestación.

Artículo 5. El ordinal 2o., del Artículo 189 del C.S. del Trabajo se modifica, así:

2. Cuando el contrato de trabajo termine sin que el trabajador hubiere disfrutado vacaciones, la compensación de éstas en dinero procederá por año cumplido de servicio y proporcionalmente por fracción de año siempre que ésta exceda de seis (6) meses. El cálculo para la compensación, debe hacerse sobre quince (15) días o su proporción más los descansos no disfrutados por días festivos remunerados trasladables al día lunes

siguiente, que durante el período de liquidación hayan caído en sábado o domingo.

Artículo 6o. El incremento de las vacaciones determinado en esta ley no excluye los derechos que al respecto hayan obtenido los trabajadores organizados del país, por medio de pactos laborales o convenciones colectivas de trabajo.

Artículo 7o. En la segunda quincena de diciembre de cada año, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social señalará por medio de resolución cuál es el número de días hábiles consecutivos de vacaciones remunerados para el año siguiente como consecuencia de lo dispuesto en los Artículos 3o., 4o., y 5o., de la presente ley.

Artículo 8o. La presente ley modifica los Artículos 177, 186 y 189 del Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 37 de 1905, la Ley 57 de 1926, la Ley 35 de 1939, la Ley 6 de 1945 y la Ley 51 de 1983.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se modifican el régimen de descanso remunerado en días festivos y el régimen de vacaciones remuneradas".

La ley 51 de 1983, popularmente identificada como "Ley Emiliani" para hacer justicia al H. Senador que propuso el régimen actual de días festivos remunerados, puso término a las continuas interrupciones laborales que castigaban en exceso la economía nacional. La normalización que inició dicha Ley se ha traducido en beneficio para los trabajadores y mejor continuidad en la producción nacional. Quedó, no obstante, un pequeño detalle que el proyecto que proponemos quiere perfeccionar. Veamos: Un amplio sector laboral, privado y público, trabaja 5 días a la semana y descansa sábados y domingos. Hasta el momento de entrar en vigencia la "Ley Emiliani", los festivos remunerados que coincidían con días sábados o dominicales, se consideraban disfrutados y no generaban compensación alguna.

Como la citada ley no hizo excepciones, quedó establecido el descanso remunerado en el siguiente día lunes, cuando el día festivo susceptible de trasladar (6 de enero, 19 de marzo, 29 de junio, 15 de agosto, 12 de octubre, 1o. y 11 de noviembre, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón) cae en sábado o domingo.

Uno de los objetivos de la "Ley Emiliani", fue el incrementar la producción nacional mediante la disminución del llamado "ocio colectivo" resultan-

te de los festivos remunerados. Haciendo un pequeño ajuste, se alcanzarán los resultados perseguidos:

En esencia, nuestro proyecto de Ley busca reducir los períodos improductivos, así:

1. Que los días festivos susceptibles de traslados, cuando coincidan con sábado o domingo, no tengan descanso compensatorio en el lunes siguiente.

2. Que los días de descanso remunerado no concedidos por haber caído en sábado o domingo, se aumenten a las vacaciones anuales, contándose como días hábiles adicionales. Acudamos a unos ejemplos:

Si se aplicara este sistema a *todo* el año de 1986, tendríamos que aumentar 3 días, correspondientes a estos festivos que no se compensarían el lunes siguiente:

Junio 29 (domingo)
Octubre 12 (domingo)
Noviembre 1o. (sábado)

En 1987, se agregarían 2 días, por el mismo concepto:

Agosto 15 (sábado)
Noviembre 1o. (domingo)

Entonces el trabajador disfrutaría en 1986 de 18 días hábiles de vacaciones remunerados, es decir, más de 26 días calendarios y en 1987, 17 días hábiles. Como se aprecia, no se vulnera el derecho del trabajador y, en cambio, favorece la producción nacional.

Consideramos que el ajuste que dejo a su análisis beneficia a todos los sectores:

Industria Turística: Sólo elogios y reconocimientos deben hacerse a una actividad que ha creado empleo, propende por el turismo internacional, estimula el solaz del trabajador colombiano y proporciona abundantes divisas a nuestra economía. El cambio propuesto no va a disminuir el ritmo de crecimiento y, al contrario, servirá para incrementar el turismo interno, planificado y popular, aumentando la actividad de la llamada "industria sin chimeneas" en los períodos poco productivos o de baja temporada. Además, continuarán los puentes que sigan resultando de los traslados festivos no coincidentes con sábados o domingos; y a fe que serán numerosos.

Sector Laboral: El aumento de los días hábiles de vacaciones remuneradas, servirá para que el trabajador

y su familia disfruten de verdadero descanso y más prolongada recreación. Los países más industrializados en su régimen laboral, han reducido al mínimo los días festivos colectivos pero, en cambio, conceden más amplio período de vacaciones a los trabajadores.

Empresarios: Por cuanto los cambios en el régimen laboral deben ser no sólo concertados sino benéficos para todos, destacamos la conveniencia de este proyecto para el sector empresarial: La productividad

será más homogénea, más ascendente, si se disminuyen las interrupciones colectivas. Entre otros resultados, disminuirán los costos laborales en las industrias que no pueden paralizar su actividad durante los festivos.

En suma, el proyecto que entregamos a la H. Corporación y que ha sido previamente discutido y aprobado en la Junta de Parlamentarios del Nuevo Liberalismo, logrará el perfeccionamiento de una Ley que ha resultado benéfica para todos.

Defensa del Patrimonio Forestal

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

“por la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal Nacional”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Ordénase al Gobierno Nacional la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, en concordancia con lo dispuesto en los Artículos 76, ordinal 4o., Artículo 118, ordinal 32 de la Constitución Nacional, en la Ley 03 de 1986 y demás disposiciones sobre la materia.

Artículo 2o. Entiéndase por Plan Nacional de Desarrollo Forestal, todos aquellos programas que deben realizarse en la Economía Nacional para mantener los beneficios económicos y sociales de los bosques y atender los problemas que presenta el sector forestal.

Artículo 3o. El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal será elaborado por los Ministerios de Agricultura, Desarrollo Económico, Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación, bajo la coordinación del primero una vez sean escuchadas las opiniones de los sectores económicos vinculados al área forestal y al sector maderero. El Plan tendrá como objetivos los siguientes:

a) Señalar los programas, proyectos y prioridades para el desarrollo, conservación y manejo del recurso forestal en Colombia, así como lo concerniente con la ordenación de las cuencas hidrográficas y manejo de la vida silvestre.

b) Determinar los recursos dedicados al desarrollo del sector forestal.

c) Fortalecer la investigación del recurso forestal y de los demás recursos naturales renovables vinculados con los bosques.

d) Definir las estrategias para el desarrollo de los bosques naturales, de las plantaciones forestales, la producción, transformación y comercialización de los productos del bosque, de acuerdo a las necesidades del país y según el rendimiento sostenido del recurso.

Artículo 4o. Créase el Servicio Forestal Nacional para desarrollar la política, aplicar la legislación forestal y realizar la programación establecida por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Artículo 5o. Entiéndase por Servicio Forestal Nacional el sistema de coordinación de las entidades públicas de los niveles territoriales encargadas de desarrollar las actividades establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Artículo 6o. El Servicio Forestal Nacional, estará conformado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INDERENA), las Corporacio-

nes Autónomas Regionales y las demás entidades nacionales, departamentales o municipales que tengan competencia para manejar y administrar recursos naturales renovables.

La coordinación del Servicio Forestal Nacional estará a cargo del Ministerio de Agricultura.

El Gobierno Nacional estructurará el funcionamiento de esa coordinación y de los fondos destinados al Servicio Forestal Nacional.

Artículo 7o. Las entidades mencionadas en el artículo anterior, deberán adecuar sus estructuras administrativas para prestar eficientemente el Servicio Forestal Nacional.

Artículo 8o. Las funciones principales del Servicio Forestal Nacional que cumplirá a través de las entidades públicas que coordina son:

- a) Realizar el inventario de los bosques.
- b) Realizar periódicamente levantamientos cartográficos del recurso forestal, para suministrar información actualizada a nivel cualitativo del recurso.
- c) Supervisar y controlar la forestación y reforestación y el aprovechamiento de los bosques.
- d) Crear viveros y bancos de semillas forestales y/o ampliar los existentes para la producción de plántulas dedicadas a la forestación y reforestación y constituir la red de viveros que permita especializar la producción e investigación en concordancia con los ecosistemas con que cuenta el país.
- e) Administrar, manejar y conservar los bosques del Estado.
- f) Determinar y manejar las áreas forestales y las zonas de reserva forestal.
- g) Reglamentar y supervisar la conservación, recuperación y utilización de los suelos forestales.
- h) Aplicar las normas vigentes sobre el aprovechamiento y protección de los bosques.
- i) Adelantar actividades de extensión y educación forestal.
- j) Promover las investigaciones necesarias para asegurar una mayor producción de los bosques.

k) Diseñar y organizar el sistema de información regional y nacional del recurso bosque.

l) Estudiar y organizar un sistema de prevención y control de los incendios, las plagas y las enfermedades forestales.

m) Determinar su forma de operación a nivel institucional.

n) Las demás que se adopten por las entidades planificadoras y ejecutoras del Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Artículo 9o. A partir de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, se establece el plazo de un año para que las entidades mencionadas en el Artículo 6o., organicen el Servicio Forestal Nacional.

Artículo 10. Esta ley regirá desde su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal Nacional".

El bosque es un complejo de recursos naturales renovables que muestra el equilibrio logrado por la naturaleza para el bien común de una asociación entre el suelo, el agua, la vegetación, el aire, la fauna y la vida silvestre.

En esa comunidad equilibrada cada uno de los elementos tiene una función plenamente establecida; se mueve en forma armónica e integrada produciendo el desarrollo de cada uno de sus componentes. Si uno de ellos es afectado por agentes externos en forma violenta, todos los demás se desequilibran y pueden desaparecer o deteriorarse en forma irreversible.

El hombre con una visión netamente productivista ha trazado políticas tendientes a expandir la frontera agrícola propiciando actividades indiscriminadas hacia la ganadería y la agricultura; creando la imagen de que el bosque no sólo es algo sin valor sino el enemigo del progreso contra el cual hay que luchar para lograr la supervivencia. Muchas veces se oyó decir al campesino la frase; "estoy civilizando tierras", cuando

en realidad estaba destruyendo la riqueza natural de la Nación.

Bajo la anterior concepción en pocos años hemos logrado destruir un valioso patrimonio equivalente a un millón de hectáreas año de bosques naturales; al paso que las plantaciones adelantadas en los últimos tiempos tan sólo alcanzan unos pocos miles de hectáreas anuales.

Es de anotar que Colombia es un país que se caracteriza por poseer el 45% de su territorio cubierto por bosques naturales, que según la F.A.O. llega al 51.2% millones de hectáreas; sin embargo, ya en 1975 importaba 25.3 millones de dólares anuales en productos forestales y las exportaciones anuales fueron en ese mismo año equivalentes a 8.1 millones de dólares; calculamos que el desequilibrio fue de 17.2 millones de dólares. Para 1982 según datos tomados por el Ministerio de Desarrollo Económico este desequilibrio llegó a 173.6 millones de dólares. De continuar con el ritmo actual de destrucción de los bosques se deduce que para la última década del siglo estaríamos importando maderas en forma dramática para el desarrollo del país.

En nuestro país la actividad reforestadora ha venido disminuyéndose; por tal razón, el CONPES en 1979, expidió el Plan Nacional de Reforestación, el cual fijó una meta mínima que debería cumplirse antes de 1995; a pesar de ello hoy solamente el país ha plantado aproximadamente 130.000 hectáreas, este decaimiento en reforestación se ha acelerado hasta el punto que en los actuales momentos ha pasado del nivel de 38.000 hectáreas plantadas en 1981 a 5.200 en 1985.

Si Colombia quiere mantener sus recursos forestales para aprovecharlos racionalmente y con carácter permanente, tendrá que poner en práctica una política global que tienda a crear incentivos para plantar más bosques y se detenga la colonización espontánea; se recuperen los suelos forestales deteriorados y se fomente el desarrollo industrial.

La participación del sector forestal en el P.I.B., equivale al 2.26% de acuerdo a la información del año 1982 comprendiendo los subsectores silvícola, de maderas, muebles e imprenta; se nota una tendencia descendente como lo viene analizando el Departamento de Planeación Nacional.

Como bien lo ha planteado ACOFORE, (Asociación Colombiana de Reforestadores) en su propuesta para la reactivación del sector forestal, cuando afirma

“que el Plan Nacional de Desarrollo del sector forestal debe estar basado en una política integral, agresiva, práctica, de largo plazo y concertada, con apoyo en los cuatro pilares básicos: el social, el ecológico, el económico y el científico deberá incluir Ley marco de fomento y desarrollo. Creación del Servicio Forestal Nacional. Plan Indicativo del Sector. Revisión del Plan Nacional de Reforestación. Zonificación de áreas para reforestar. Como acciones suplementarias se sugieren: establecer efectiva coordinación entre las diferentes entidades oficiales. Estabilidad de las reglas de juego. No afectar la propiedad de predios reforestados en las leyes de reforma agraria. Propender por un buen ambiente social y político. Asistencia técnica gratuita a pequeños reforestadores. Revisión de la participación del sector forestal en el PIB. No estimular plantaciones en sitios inaccesibles”.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

En los aspectos institucionales el esquema que se ha implantado para la administración de los Recursos Naturales Renovables no ha sido eficiente, ya que factores a nivel interno y externo han incidido en su funcionamiento. En el momento actual la crisis se ha agudizado pues por una parte existe elINDERENA como entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Agricultura, creada en 1968 por el Decreto No. 2420 y por otra, se han creado 17 corporaciones regionales, entidades autónomas administrativas y adscritas al Departamento de Planeación a partir de 1974.

A las corporaciones regionales se les ha asignado entre otras funciones el manejo de las Cuencas Hidrográficas y de los Recursos Naturales Renovables, además que la Ley 2a. de 1978, les asignó funciones de manejo administrativo y conservación de los Recursos Naturales Renovables en el territorio de su jurisdicción elINDERENA en varias regiones del país ha perdido su acción y en otras ha tenido que delegar en las corporaciones funciones específicas.

En estas circunstancias elINDERENA, entidad rectora de los Recursos Naturales Renovables en nuestro país, además de los factores internos y externos que acrecientan sus problemas sumados al escaso presupuesto, la ha llevado a su postración administrativa afectando a fondo el manejo de estos recursos.

Podemos afirmar que la estructura legal y administrativa dentro de la cual se mueven las políticas ambientales del país han sido relegadas a un sector de la política agropecuaria carente de mecanismos e instrumentos suficientes para que las decisiones que se to-

men tengan el relieve necesario para ejercer el control sobre decisiones de otros sectores que inciden en el de los Recursos Naturales Renovables. Así entonces, estos aspectos de la Administración de los Recursos Naturales Renovables por su insularidad sectorial presentan características de deficiencia, conflictividad y por ende, es de difícil aplicabilidad.

ASPECTOS DE PLANEACION

Los mecanismos y niveles de planeación en nuestra legislación los enmarca los Artículos 76 y 118 de nuestra Constitución complementados por la Ley 03 de 1986 y demás disposiciones sobre la materia.

El contenido de estas disposiciones define los objetivos, la parte general y programática del plan, así como los esquemas de planeación, los procedimientos para su elaboración, los mecanismos de participación de las fuerzas sociales y económicas, la relación con el presupuesto nacional, la vinculación y armonización de la acción departamental, municipal y nacional.

En materias del Recurso Natural Renovable a los anteriores componentes legales debemos adicionar las normas del Código de Recursos Naturales y del Ambiente así como del Código Sanitario Nacional con sus respectivos decretos reglamentarios, lo cual ha creado un marco teórico de Gestión Ambiental. No obstante debemos recalcar en cuanto a la planeación, en lo que a los Recursos Naturales Renovables se refiere, en la práctica se da un tratamiento tanto a nivel nacional, como regional carente de una visión integradora de los aspectos económicos y sectoriales.

PROYECTO DE LEY

Aspectos de Planeación:

El proyecto de ley tiene por objeto rescatar el manejo del recurso natural bosque, del actual caos, tanto institucional como legal y económico, por el cual atraviesan los recursos naturales del país. Al propiciar la adopción de una política coherente del recurso bosque el proyecto de ley también lo hace sobre los recursos naturales concomitantes que están internamente relacionados con él, tales como: cuencas hidrográficas, fauna y vida silvestre, suelos y aguas, dándole una orientación integradora e intersectorial por lo cual el proyecto es benéfico para lograr la estructuración de una política de recursos naturales al ser involucrados estos al desarrollo económico y social del país e incorporados dentro de un plan de desarrollo.

EL SERVICIO FORESTAL NACIONAL

El proyecto de ley crea el llamado Servicio Forestal Nacional que ha sido recomendado por varias organizaciones de carácter internacional, entre otras la F.A.O., por las características de los bosques nuestros.

Al adoptar el Servicio Forestal Nacional en nuestro régimen legal se toma como un sistema de coordinación institucional de niveles territoriales, lo cual garantiza el cumplimiento de los planes y programas adoptados en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y determina las acciones necesarias para su ejecución.

El proyecto traza también los objetivos que persigue el Servicio, tales como inventario, investigación, protección, manejo de bosques, de cuencas hidrográficas, del suelo, creación de viveros, etc. Objetivos que cumplen doble función: la de hacer que el recurso sea permanente y aprovechable racionalmente y la de definir la relación de la sociedad con el bosque y el rendimiento económico del mismo.

El proyecto no crea ningún ente burocrático nuevo ya que está concebido para que el servicio forestal se preste a través de las instituciones que tienen competencia sobre los Recursos Naturales Renovables tales como las Corporaciones Regionales, DAINCO y el INDERENA, los cuales una vez se apruebe el proyecto de ley, adecuarán su estructura administrativa para tal fin.

En el proyecto de ley, se confiere la coordinación del Servicio Forestal Nacional al Ministerio de Agricultura, por ser esta entidad a la que le corresponde trazar las políticas para el manejo del recurso natural bosque.

FINANCIAMIENTO SERVICIO FORESTAL NACIONAL

El proyecto de ley, faculta al Gobierno Nacional para estructurar el funcionamiento de la coordinación del Servicio Forestal Nacional; a esta coordinación le corresponderá la labor de articular a las diferentes entidades públicas de los niveles territoriales para ejecutar los programas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

También se le atribuye al Gobierno Nacional la asignación de los fondos con el propósito de poner en funcionamiento el Plan de Desarrollo Forestal, para lo cual se debe crear un fondo en condiciones similares al establecido por la Ley 47 de 1985, en el proyecto de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

Instituciones para la Ecología

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

“por la cual se crea la Comisión Legal reglamentaria de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Existirá una comisión Interparlamentaria que se denominará Comisión de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Artículo 2o. Esta Comisión se formará con seis Senadores y seis Representantes, elegidos por las Plenarios de las respectivas Cámaras. Los miembros de esta Comisión podrán serlo de otra Comisión permanente al tenor del Artículo 19 de la Ley 17 de 1970.

Artículo 3o. Son funciones de la Comisión de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales:

a) Vigilar los planes y programas del Gobierno Nacional referentes a cuestiones ecológicas; utilización y afección del medio ambiente; conservación de bosques, aguas y suelos; control de contaminación acústica, del aire, los suelos y las aguas; o de aquellas que puedan producir alteración en la calidad de la vida humana y la fauna silvestre.

b) Vigilar la evolución y coordinación de planes, programas o proyectos en lo que atañe a su ejecución,

y que refiriéndose a los aspectos ecológicos y del medio ambiente, impliquen fondos del erario público.

c) Recibir y analizar los informes y quejas que personas naturales y jurídicas de derecho público o privado tengan en relación con los efectos ambientales nocivos producidos por planes, programas o proyectos de entidades públicas o privadas.

d) Efectuar audiencias públicas o privadas, según lo estime conveniente la Comisión, para tratar problemas de carácter ecológico y/o del medio ambiente que afecten el interés público o social.

e) Recibir los informes sobre estudios de impacto ambiental que deberán remitirle obligatoriamente las entidades públicas y privadas que deben realizarlos de acuerdo con las normas del Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente.

f) Presentar propuestas al Congreso, al gobierno y a las entidades privadas, sobre asuntos ecológicos, del medio ambiente y recursos naturales tendientes a solucionar o colaborar a la solución y prevención de problemas que afecten o pueden afectar sobre esta materia, el interés público o social.

g) Rendir al Congreso los informes que éste le solicite sobre asuntos o problemas ecológicos, medio ambiente y de los recursos naturales.

h) Solicitar al gobierno y a las entidades de derecho público o privado los informes que consideren necesarios en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 4o. La Comisión podrá requerir la asistencia de funcionarios de la Administración Pública y de los organismos o institutos descentralizados en que tenga parte el Estado, para el estudio de los asuntos relacionados con sus funciones. De igual manera, podrá solicitar la colaboración de los mismos funcionarios, organismos o institutos, para la preparación de estudios, informes o conceptos, aun durante el receso del Congreso.

Artículo 5o. La Comisión de ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales, si lo estima necesario, podrá disponer su funcionamiento durante la época de receso del Congreso en la forma estatuida.

Artículo 6o. Créase para el servicio de la Comisión de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales la siguiente planta de personal:

Un secretario, un oficial mayor, dos mecanotagráficas y un mensajero. Dicho personal será nombrado por la Comisión, y tendrá las mismas asignaciones que corresponden a los funcionarios de las comisiones permanentes.

Artículo 7o. La presente ley rige a partir de su sanción.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se crea la Comisión Legal Reglamentaria de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales".

A medida que los pueblos han venido sufriendo en carne propia las consecuencias del uso irracional de los recursos naturales, la disciplina ecológica ha venido tomando mayor importancia. Los países han tomado conciencia, desarrollando políticas tendientes a la prevención y control de la degradación que en el medio ocasiona la actividad humana.

Es así como en el curso de los (15) años la ecología dejó de ser una disciplina biológica, entre otras, y al desarrollarse interesó a economistas, los sociólogos y aun a los políticos. En el plano internacional, ambiciosos programas de investigación son organizados para comprender mejor las interrelaciones entre el ser humano y el Medio Ambiente, tal como el programa internacional del Consejo Internacional de la Unión de Científicos (PBI), o el programa del hombre y la biosfera (MAP de UNESCO), o el PNUMA, de todos conocido; incluso, a raíz de la Conferencia de Estocolmo de 1972, las Naciones Unidas crearon un secretariado especial UNEP para coordinar las actividades en esta área, e incluso, a nivel Iberoamericano y Latinoamericano, han surgido organizaciones para

emprender iniciativas de investigación e información. Por su parte muchos gobiernos han creado Ministerios o Secretarías de Estado para el Medio Ambiente o de Ecología; y aun parlamentos, como el de España, han reconocido que la importancia y trascendencia justificaba crear en su seno una Comisión especializada.

El tema ecológico, del medio ambiente y de los recursos naturales se ha cimentado como una realidad de profundas repercusiones, no solamente para el presente, sino para el futuro. Un estado no puede permanecer ajeno a las acciones que deterioran el medio, a la investigación de sus realidades ecológicas y ambientales; a la prevención y control de los procederes que afectan los ecosistemas del país; y a planes, programas o proyectos cuyas realizaciones y proyecciones, por no ser examinados ecocientífica y tecnológicamente en sus efectos interiores y ulteriores, redundan en perjuicios para la salud humana, su tranquilidad ambiental, la destrucción de flora o fauna y en general, la irracionalidad en el uso de los recursos naturales.

El Estado colombiano ha sido de los primeros en América Latina al promulgar códigos, iniciar normativas reglamentarias, en promover planes educativos para todos los niveles, con el fin de concientizar a la población, a sus propios gobernantes y a sus mecanismos de decisión, en el conocimiento y comprensión de esas relaciones entre el ser humano y su medio, su interdependencia, y en conseguir nuevos patrones de conducta para prevenir problemas de futuros, de los cuales es responsable en el presente.

Resulta indudable que el Congreso formado precisamente por quienes representan a la comunidad, al interés público y social, no puede rezagarse de un comportamiento que hoy se hace mundial. Considerar la importancia de la Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales, sus implicaciones respecto de decisiones con el carácter de ley, o respecto de planes y programas que se adelantan bajo la responsabilidad del gobierno o de sus organismos, pero cuya vigilancia corresponde al Congreso, como representante de un pueblo que aspira a no verse afectado en su salud, su bienestar o su medio ambiente de vida, por actuaciones bien del sector público o del privado.

Y no se trata de que se asuman posiciones extremas como el conservatismo estático; se trata de poder alcanzar un desarrollo que logre el progreso de las sociedades en su conjunto y el bienestar y calidad de vida de su población, con una utilización adecuada y racional de sus recursos, pero manteniendo la calidad del medio ambiente y su potencial productivo.

El plan de desarrollo económico y social debe re-

flejar esa realidad, y para ello no basta con examinarlo desde el punto de vista estrictamente económico y social, debe mirarse sin omitir los aspectos relativos a la ecología y el medio ambiente, pues al fin y al cabo no se está orientando con él un desarrollo para el presente sino una continuidad para el futuro, y siempre con unas metas que deben corresponder a los objetivos mencionados.

De ahí precisamente que los planes de desarrollo deban poder ser examinados en sus repercusiones, repito, no solamente económico sino, precisamente por la consideración de estas últimas, desde el punto de vista que motiva la presente ley. En una palabra, se trata de que el Parlamento lo visualice con una imagen de ecodesarrollo, la cual se aparta de las simples visiones economicistas o tecnócratas. Por eso es que modernamente se considera que la ecología representa una nueva actividad social, una actitud responsable en el uso de los recursos, que pretenden que los pueblos adquieran un entorno que les garantice bienestar y supervivencia.

La Comisión que se crea por esta ley habilita al Congreso para asumir esa responsabilidad. Sus deliberaciones, conceptos e informes habrán de ilustrar a quienes tienen a su cargo la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, y permitirá ampliar la visión de los parlamentarios en problemas que atañen a realidades inaplazables; habilitará temas de conciencia sobre aspectos ecológicos y del medio ambiente colombiano, y exteriorizará que el Parlamento Nacional sí está vigilante de las acciones de los sectores públicos y privados que puedan afectar a quienes él representa: el pueblo colombiano.

La simple enunciación de las funciones de la Comisión permite vislumbrar su alcance e importancia:

—Vigilar los planes y programas del Gobierno Nacional y de sus organismos, referente al medio ambiente y a los aspectos ecológicos, como por ejemplo los referentes a conservación de bosques, control de contaminación del aire, de las aguas, o de las acciones que puedan producir alteración de recursos naturales o de irracionalidad de sus usos o afecten ecosistemas de la naturaleza.

—Vigilar la evolución y coordinación de planes, programas o proyectos en lo que atañe a su ejecución, y que refiriéndose a los aspectos ecológicos y/o del medio ambiente, impliquen fondos del erario público.

—Recibir y analizar los informes y quejas que personas naturales o jurídicas, de derecho público o pri-

vado, tengan en relación con efectos, ambientales nocivos por planes, programas o proyectos de entidades públicas o privadas.

—Efectuar audiencias públicas o privadas según lo estime conveniente la Comisión, para tratar los problemas ecológicos y/o de medio ambiente que afecten el interés público y social.

—Presentar proyectos de ley a la consideración del Congreso sobre materias ecológicas y/o de medio ambiente.

—Presentar propuestas al Congreso, al Gobierno y a las entidades privadas sobre asuntos ecológicos y/o del medio ambiente, tendientes a solucionar o colaborar en la solución de problemas que afecten o puedan afectar sobre esta materia el interés público o social.

—Vigilar la aplicación de fondos públicos destinados a planes, programas o proyectos sobre ecología y/o del medio ambiente.

—Rendir al Congreso los informes que éste le solicite sobre asuntos o problemas ecológicos y/o del medio ambiente, a cuyo efecto será invitada a la discusión de proyectos de ley que conozcan las Comisiones Constitucionales y que versen sobre dichos temas.

—Solicitar al gobierno y a las entidades de derecho público o privado los informes que consideren necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

—Con igual carácter, con voz pero sin voto, se elegirán un Senador y un Representante de su seno, para que concurran a los organismos encargados nacionales de preparar programas y planes sobre aspectos ecológicos y/o del medio ambiente.

Como se aprecia, la vigilancia de los planes y programas de gobierno y de sus organismos, su coordinación y evolución, en la ejecución, dentro del radio de competencia de la Comisión, no hace sino responder a esa nueva actitud, de la cual no debe ni puede escapar el Parlamento. Sus análisis, desde el punto de vista ecológico y del medio ambiente, habrán de contribuir a ilustrar a quienes tienen la responsabilidad del Plan de Desarrollo Económico y Social del país.

Pero más aún, la comisión integrada por representantes del pueblo debe ser un foro para que éste pueda hacerle conocer los problemas ecológicos y del medio ambiente los efectos nocivos para su propio existir o su tranquilidad de vida e, incluso, con esa esencia

propia del sentido común del pueblo, darle la manera de evidenciar y denunciar públicamente la irracionalidad de uso de los recursos de su país cuando ello se presente, para que el Congreso pueda asumir las actitudes que corresponden a su responsabilidad y competencia. La importancia de la Comisión adquiere en particular trascendencia si se considera que esa denuncia de problemas y su labor de seguimiento hasta alcanzar los objetivos la presente como una entidad con suficiente poder político para exigir tanto a las entidades públicas como privadas, medir el alcance de sus acciones y obligar o inducir las ejecutorias necesarias para ello.

Por otra parte, esas funciones reafirman la trascendencia de la Comisión puesto que le habilitan proponer las medidas necesarias para la protección, defensa o restablecimiento, de los deterioros producidos en el medio ambiente; así mismo para exigir que las autoridades competentes tomen las medidas necesarias a la defensa del medio ambiente y a la calidad de vida a que tiene derecho el pueblo colombiano y apliquen las disposiciones legales vigentes o que se emitan con tal finalidad, impidiendo que en esta materia ocurra que las normas se transfiguren en meros conceptos morales y, que por falta de coercibilidad necesaria contribuyan a la evaluación legal existente.

Gran labor es la que puede realizar la Comisión a nivel nacional y regional. Los departamentos, los municipios, las regiones, tienen problemas ecológicos y

ambientales, y quienes lo representan en este Foro Nacional pueden asumir esa actitud social a que hacíamos referencia, cumplir una labor eficaz denunciando esos problemas que afectan a sus pobladores o a los recursos de un país, que deben ser usados propiamente para su desarrollo. La contaminación de las aguas, la deforestación, la erosión, la contaminación del aire en las ciudades, los residuos industriales, los problemas de reciclaje y muchos otros aspectos conformando paulativamente un panorama de sombrías perspectivas, y no solamente por hechos reales existentes sino por acciones cuyas consecuencias pueden ser previstas a tiempo. De ahí que, por otra parte, la Comisión puede funcionar como una entidad preventiva, en las órbitas mencionadas; labor innovadora dentro del Parlamento, que no solamente debe actuar respecto a los programas que existan sino prevenir vigorosamente que se presenten; en tal momento el Parlamento estará trayendo, en forma directa, beneficios tanto económicos como sociales, pues impedirá que los efectos de estos problemas incidan precisamente en la economía o en la sociedad colombiana.

La consideración del tema ecológico y del medio ambiente es hoy en día a nivel nacional, como lo es a nivel mundial, de interés público y social, y en esta Comisión se considera un mecanismo para que el Congreso pueda tener mayores elementos de juicio en sus decisiones, incluso en aquellas que, como es tradicional, señala rumbos y destinos futuros del país.

La Responsabilidad en la Colonización

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

"por la cual se adicionan normas de la Ley 135 de 1961, se crea la 'denuncia de colonización' y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Las personas naturales o jurídicas, que inicien una actividad de colonización de bienes fiscales nacionales, calificados de baldíos, con destino a su adjudicación, deberán denunciarlas. Dicha denuncia consiste en la información de la actividad que se pretende desarrollar con indicación del nombre del colono e identificación o localización del lugar donde establecerá su colonización.

Artículo 2o. La información a que se refiere el artículo anterior, puede ser suministrada a la autoridad policiva del lugar más cercano a la zona del asentamiento que se realiza, y ésta debe expedir una constancia de la información o "denuncia de colonización" recibida. La autoridad mencionada de oficio, cuando no se presente denunciante, deberá visitar el lugar donde tenga conocimiento de que ha comenzado un asiento de colonización, para obtener la información, de que trata el Artículo Primero de la presente ley y expedir la constancia correspondiente.

Artículo 3o. La autoridad administrativa o policiva correspondiente, so pena de sanción administrativa, deberá transmitir la información de la denun-

cia de colonización a las autoridades del INCORA, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Artículo 4o. La persona natural o jurídica que inicie o realice una actividad de colonización, deberá cumplir las condiciones mínimas de preservación y conservación de recursos naturales renovables que contemple la ley.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria en colaboración con el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, elaborará las instrucciones necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5o. A partir de la vigencia de la presente ley el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, no aceptará solicitudes de adjudicaciones de baldíos a las personas naturales o jurídicas que omitan la "denuncia de colonización" a que se refiere el Artículo Primero.

Parágrafo. La simple denuncia de colonización no produce ningún efecto en relación con la tenencia y propiedad del área denunciada.

Artículo 6o. Al procederse a la tramitación de la solicitud de adjudicación de baldíos, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria verificará el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo Cuarto de la presente ley por parte del solicitante.

Artículo 7o. "Las denuncias de colonización" serán condición para que el denunciante, tenga derecho a asistencia técnica por parte del Instituto Colom-

biano de la Reforma Agraria para la adecuada explotación económica del predio; así como para obtener créditos por parte de las entidades públicas o privadas que presten tal servicio.

Artículo 8o. Quien a partir de la presente ley, inicie una actividad de colonización con omisión de la "denuncia" a que se refiere el Artículo Primero, se entenderá que incurre en ocupación indebida de tierras baldías, al tenor de lo dispuesto por el Artículo 38 bis de la Ley 135 de 1961.

Artículo 9o. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, deberá adelantar estudios de efecto ambiental que comprenda las zonas de influencia y las cuencas hidrográficas correspondientes a las regiones de alta densidad de colonización, con el fin de evitar la degradación ambiental de dichas zonas o minimizar sus efectos.

Artículo 10. El inciso segundo del Artículo 43 de la Ley 135 de 1961 quedará así: Dichas colonizaciones estarán precedidas de un estudio de efecto ambiental, de condiciones de clima, suelos, aguas, topografía y accesibilidad de la zona, a objeto de establecer que ésta es apta para una explotación económica y la orientación que a dicha explotación debe dársele. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, realizará tal estudio gratuitamente, en un plazo no mayor de tres meses después de la "denuncia de colonización".

Artículo 11. "El inciso segundo del Artículo 14 de la Ley Cuarta de 1974 quedará así: "El peticionario deberá presentar la constancia de la denuncia de colonización, hecho ante el cual el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adquiere la obligación de comprobar, de oficio y gratuitamente, si se han cumplido las condiciones mínimas de conservación de recursos naturales.

Parágrafo: El Incora junto con el Inderena o la Corporación Autónoma Regional bajo cuya jurisdicción el predio objeto de la colonización se encuentre, deberá en forma gratuita proporcionar asesoría técnica, tanto para el manejo de bosques naturales y plantaciones forestales, como para el desarrollo económico del predio en cuestión.

Artículo 12. La explotación económica a que se refiere el Artículo 11 así como las demás disposiciones sobre la materia de que trata la Ley 135 de 1961 y leyes complementarias, comprenderá además de las actividades agrícolas o ganaderas las que se

realicen para la conservación y mejora de los recursos naturales renovables.

Se entenderá también como explotación económica, el manejo de bosques naturales y las plantaciones forestales.

Artículo 13. Las personas naturales o jurídicas que además de las actividades agrícolas o ganaderas en el predio que soliciten en adjudicación, demuestren la realización de actividades de conservación y mejoras de recursos naturales renovables o el cultivo de bosques con el carácter de persistentes, les será reducido en un año el término legal para la adjudicación de baldíos.

Las actividades descritas se demostrarán mediante prueba pericial.

Artículo 14. Para los efectos de los numerales uno y dos del Artículo 24 de la Ley 135 de 1961, los peritos deberán además examinar si se han cumplido las condiciones mínimas de conservación y preservación de recursos naturales, así como la obtención de los permisos correspondientes para adelantar rocerías y quemas, al tenor de la ley.

Artículo 15. Toda desecación de cuerpos de agua en colonizaciones espontáneas orientadas o dirigidas, se deberá realizar con previa autorización del Instituto Nacional de Recursos Naturales y del Ambiente, quien al otorgarlo verificará el efecto ambiental correspondiente.

Artículo 16. Para la celebración de contratos a que se refieren los artículos 32, 33 y 34 de la Ley 135 de 1961, se requerirá el previo estudio de efecto ambiental en la zona objeto del contrato.

En los contratos que se celebren con cooperativas de trabajadores o con trabajadores individuales de reconocida pobreza, los costos serán asumidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. En los demás casos los costos serán asumidos por quien solicite la contratación.

Artículo 17. Los procuradores agrarios a que se refieren los Artículos 12 y 13 de la Ley 135 de 1961 y disposiciones complementarias, tendrán a su cargo además las de velar por el correcto cumplimiento de la presente ley.

Artículo 18. Esta ley regirá desde su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se adicionan normas de la Ley 135 de 1961, se crea la 'denuncia de colonización' y se dictan otras disposiciones".

Este proyecto tiene como fin crear una armonía legislativa entre los fines perseguidos por la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Agraria y colonizaciones en el país y el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este proyecto está enmarcado dentro del criterio ecológico, de allí que se pueda decir que su objetivo principal consiste en establecer, para fines prácticos de política agraria, un necesario empalme entre las normas que regulan el Instituto Nacional de Reforma Agraria, Incora, y el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al medio ambiente.

El propósito central del proyecto consiste en asegurar a la nación que en adelante las tareas colonizadoras sean realizadas con respeto a los intereses ecológicos de la comunidad, sin el carácter depredatorio que hasta ahora han constituido.

Cuando se presenta desarmonía legislativa, contradicciones normativas o vacíos que permitan descoordinación de los fines para los cuales se han constituido las normas jurídicas, se da pie para que la ejecución de leyes contradictorias, permita destruir los objetivos para los cuales fueron hechas y empiece a desquiciarse el sistema legal general.

En el caso que nos ocupa se presentan tales contradicciones entre la "Reforma Agraria" y sus disposiciones complementarias y reglamentarias que cumplen fines sociales y económicos, al dotar de tierras a quienes hayan de conducir directamente su explotación y fomentar la adecuada explotación de tierras incultas o deficientemente utilizadas y el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que cumple fines sociales y económicos también pero que involucra el concepto de "Ecodesarrollo". Es decir, un modelo de desarrollo en el cual el progreso de la sociedad en su conjunto y el bienestar de la población se trazan mediante una utilización adecuada de los Recursos Naturales Renovables manteniendo la calidad del Medio Ambiente y su potencial productivo.

Tales conceptos, en forma general, son enunciados

especialmente en el título preliminar y en la parte segunda de dicho código y concretamente en el Artículo 9 de la misma obra.

En la ley de "Reforma Agraria" se establece que sobre las tierras de propiedad de la Nación cuya administración está bajo el Instituto de Reforma Agraria INCORA, puede verificarse una explotación económica que conduce a su posterior adjudicación a personas naturales o jurídicas. Para proceder a la adjudicación, según esta ley, se consideran dos tipos de colonizaciones: unas dirigidas, que son organizadas por el Incora y otras que realizan directamente las personas naturales o jurídicas (colonización espontánea). Para cualquiera de las formas de adjudicación, se requiere la acreditación de la explotación económica al menos de los 2 tercios de la extensión que se solicitó en adjudicación. Pero a excepción de las colonizaciones organizadas, para las cuales existe una serie de reglamentaciones que atañen a la preservación de los Recursos Naturales Renovables y a su racional utilización, todas las demás se efectúan sin ningún control al respecto.

El trámite de adjudicación lo realiza el interesado al cabo de cinco años durante los cuales debe haber empezado la "explotación económica" y acreditarla en los 2 tercios de extensión del predio del que va a solicitar adjudicación.

La tarifa probatoria consistente en inspecciones oculares y peritazgos que constata entre otras "el estado del terreno especificando si la vegetación original espontánea ha sido objeto de desmonte o destronques", sin ninguna pauta ambiental que guíen dichos peritazgos a inspecciones.

Más aún el numeral 5o. del Artículo 56 de la Ley 135 de 1961 (ahora modificado por el Artículo 21 de la Ley 4a. de 1973 y éste reglamentado por el Decreto 1449 de 1977), exige el cumplimiento de normas de conservación de recursos naturales, para demostrar que los predios de propiedad privada mantienen la explotación económicamente adecuada, en cuanto a aguas, bosques, fauna, suelos, etc. En lo referente a la colonización no se exigen los requisitos de Conservación de Recursos Naturales anteriormente enunciados para demostrar la adecuada explotación económica. Se crea así un vacío que trae como consecuencia que al cabo de cinco años de explotación, muchas veces se han cumplido sobre los predios efectos ambientales nocivos, que pueden llegar en algunos casos a producir desequilibrios irreversibles sobre los ecosistemas del país.

COLONIZACION ESPONTANEA

El problema de la colonización espontánea asume en el momento caracteres críticos, toda vez que viene creciendo en forma incontrolada e invadiendo inclusive zonas reservadas, que requieren manejo especial desde el punto de vista ecológico, tales como reservas forestales, parques nacionales naturales, etc., sin que exista realmente un control por parte del Estado. Por el contrario creo que se viene saliendo cada vez más de las propias manos del Gobierno el control a dicha situación.

El proyecto de ley en cuestión tiene no solamente el propósito de establecer el equilibrio de disposiciones legales, sino también el de crear mecanismos de control a la colonización espontánea dando facilidades y tratamiento especial al colono, para que pueda realizar completamente la explotación económica del predio.

DENUNCIA DE COLONIZACION

En el proyecto de ley se crea la "denuncia de colonización" que se asimila a las denuncias que se hacen sobre los Recursos Naturales no Renovables explotables económicamente, como es el caso de las minas, en que cuando una persona natural o jurídica encuentra el recurso minero debe comunicar su existencia a las autoridades.

Asimismo debe proceder quien hallando una porción de tierra con recursos naturales renovables desee explotarla económicamente.

Lo que en el proyecto se denomina "denuncia de colonización" pretende ser un instrumento útil para asegurar que la labranza se realice conjugando el interés particular del colono y el interés colectivo de la Nación, tanto en el orden puramente económico como en el de la conservación del medio ambiente.

Me parece viable la modalidad de la "denuncia de colonización" por considerar los baldíos adjudicables como bienes fiscales del Estado y la preservación y manejo de los recursos naturales, de utilidad pública e interés social; con responsabilidad del Estado y de los particulares; según las últimas disposiciones legales.

EL COLONO

Ordinariamente, el colono ha sido un héroe individual al que su propia y personal necesidad impulsa

a derribar bosques y a abrir parcelas. En esas condiciones, su miseria y sus urgencias vitales no le permiten vislumbrar un problema tan complejo como es la necesidad de subordinarse en su acción a las exigencias colectivas de la preservación del ambiente. Lejos de recibir apoyo y orientación del Estado, tiene que padecer la acción persecutoria de éste con uno u otro pretexto. La organización republicana no ha tenido tiempo y voluntad sino para defender absurdas titulaciones contra la vocación trabajadora del pueblo, y por eso no ha podido descubrir y hallar un criterio de ayuda económica y científica al colono.

Desde hace mucho tiempo debiera tener Colombia un programa claro de colonización. Pero un programa que implique también una actividad y una colaboración estatal. Un programa que signifique una cabal precisión de las posibilidades económicas de nuestra geografía, que fije exactamente las reservas forestales, que determine con sentido social el uso y la defensa de las aguas, que establezca gratuitamente la asesoría técnico-científica de las especialidades, que estatuya formas de créditos que permitan al *colono algo más que los cultivos precaristas y la destrucción de la fauna y flora silvestres.*

No resulta justo, en una sana política de colonización, que el Estado se despreocupe de los costos que esa labor implica, como ha ocurrido en la práctica hasta hoy. Su concurso financiero debería ser precisamente el indicador de su interés como personero de la sociedad en su conjunto. De esa manera su actividad de orientador y controlador sería más racional y recibida con mejor voluntad por los colonizadores.

OBJETIVOS DE LA DENUNCIA DE COLONIZACION

La denuncia de colonización cumple los siguientes objetivos:

1. Identificar las personas naturales o jurídicas que inician la colonización, desde el instante mismo en que empieza la actividad.
2. Determinar las zonas donde se efectúan actividades de colonización y su ubicación dentro del territorio nacional.
3. Obtener información sobre el tipo de actividad de colonización que se pretende (agrícola, ganadera, explotación de especies maderables, de bosques naturales no reservados, mixta, etc.)

4. Suministrar por parte del Estado a través del Incora e Inderena, guías, instrucciones a los colonos en los aspectos que le permitan el correcto manejo de los recursos naturales de fauna, flora, etc., el cumplimiento de las instrucciones por parte del colono, será verificado en el momento de la iniciación de los trámites para obtener la adjudicación.

5. Habilitar a las instituciones que tienen a su cargo tanto la administración de baldíos —INCORA— como la preservación y adecuada utilización de los recursos naturales —INDERENA— para la planificación, estudio y organización del cumplimiento de los fines de ecodesarrollo, en el aspecto de colonización.

6. Constituye factor indispensable para organizar una verdadera asistencia técnica, en el manejo de las áreas de colonización, por parte de los futuros propietarios, así como también la obtención de créditos encaminados a la producción de dichos sectores, con miras a beneficiar desde todo punto de vista, tanto al colono, como a la tierra, asegurando una mayor productividad y un correcto uso del mismo.

Se resalta en el proyecto de ley la adición a la tarifa prolatoria de las leyes agrarias en el sentido de exigir para la adjudicación, por una parte, la constancia de "denuncia de colonización" presentada a tiempo ante las autoridades competentes y por otra, la comprobación por medio de los peritos del INCORA, que se han cumplido en la explotación económica las condiciones de conservación de que trata el Decreto 1449 de 1977.

Para afianzar el cumplimiento de las normas del proyecto de ley, se establece que las entidades crediticias del país antes de proceder a aprobar los créditos a los colonos, deberán comprobar el cumplimiento de las normas sobre preservación y adecuada explotación de los recursos naturales renovables contemplados en el Decreto 1449 de 1977.

DECLARACION DE EFECTO AMBIENTAL

El Código de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente (Decreto-ley 2811 de 1974) en su título 6o. reglamenta lo concerniente al efecto ambiental en el sentido de que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que proyectan realizar o realicen obras susceptibles de producir deterioro en el Medio Ambiente están obligadas a declarar el peligro presumible de su acción.

Ordena por otra parte, el estudio ecológico ambiental previo y la obtención de licencias para el establecimiento industrial o el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los Recursos Naturales Reovables o del ambiente o introducir modificaciones considerables al paisaje.

Reglamenta que los estudios ecológicos, además de los factores físicos, se estudien los de orden económico y social para determinar la incidencia que la ejecución de las obras puedan tener sobre la región.

Creo que el concepto de efecto ambiental es perfectamente válido en la actividad de colonización y especialmente en las zonas donde existe alta densidad de la misma en que se aprecian los efectos graves e irreversibles que se pueda causar; es el caso, por ejemplo, de regiones como la Sierra de La Macarena y otros sitios, en donde prácticamente la densidad poblacional de los colonos ha causado efectos graves en sectores cuyos ecosistemas han sido especialmente lesionados por esta actividad sin ningún control.

El proyecto de ley faculta al Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, para adelantar los estudios de efecto ambiental que comprendan las zonas de influencias de estas colonizaciones; así como también, los efectos en la cuenca hidrográfica correspondiente con el fin de evitar la degradación ambiental o minimizar los efectos en dichas regiones.

El proyecto de ley, prevé también que se involucre a las colonizaciones de tierras baldías, que adelante el Incora, el estudio de efecto ambiental, además del que se hace sobre las condiciones de climas, suelos, aguas, topografía y accesibilidad de la zona de que ordena el Artículo 43 de la Ley 135 de 1961.

Como es natural, en mucho servirá como base de los estudios de efecto ambiental la información y localización de colonización que prevé las "denuncias de colonización" que se realizan de aquí en adelante, cuando se ponga en vigencia este proyecto de ley.

El estudio de efecto ambiental se establece en el nuevo proyecto de ley en los casos tratados por los artículos 32, 33 y 34 de la Ley 135 de 1961 que comprenden las adjudicaciones a favor de sociedades colectivas o limitadas; la explotación agrícola o pecuaria en terrenos baldíos no cobijados por las reservas para colonizaciones dirigidas mediante contratos que el Incora celebrará con las personas naturales o sociedades de cualquier índole, y los contra-

tos celebrados por el Incora con cooperativas de trabajadores respectivamente.

El estudio de impacto ambiental lo hace extensivo el presente proyecto de ley a la desecación de cuerpos de aguas en las colonizaciones, toda vez que esta actividad puede destruir importantes ecosistemas en las regiones a colonizar, tales como destrucciones de nichos ictiológicos y otras consecuencias, para la cual se hace necesario establecer una previa autorización.

COSTO DE LOS ESTUDIOS

El proyecto de ley, reglamenta los costos de los estudios de impacto ambiental en colonizaciones; en el sentido de colonos o cooperativas de trabajadores; pero en los demás casos los costos serán asumidos por la persona natural o jurídica que solicita la adjudicación.

En efecto, tratándose de colonos, gente de pocos recursos económicos, no se les puede exigir participaciones pecuniarias ni siquiera cuando se asocian en cooperativas de trabajadores con el ánimo de celebrar los contratos que contemplan las leyes agrarias; también se prevé que las guías, instrucciones, estudios, deben ser costeados por quienes tienen la responsabilidad de la administración de los Recursos Naturales y de quienes tienen el cuidado de los mismos. Por tal razón, la carga de los costos se coloca en cabeza de las entidades públicas. Tratándose de sociedades comerciales o personas naturales interesadas a que se refiere el Artículo 33 y concordantes, al igual que el Artículo 32 de la Ley 135 de 1961, se presume potencialidad económica para realizar la actividad de colonización el estudio previo de efecto ambiental, debe ser costado por tales entidades o personas.

EXPLOTACION ECONOMICA

El concepto moderno de Ecodesarrollo cambia el concepto de planeación económica, de beneficios inmediatos, de rendimiento, beneficio costo a corto plazo, por el de beneficios a la población en general, con desarrollo autosostenido, que exige la conservación y utilización integral de los Recursos Naturales Renovables: en otros términos: se adopta una planeación a largo plazo, con criterios compatibles con la naturaleza de los recursos que se desea proteger y desarrollar.

Esta estrategia de racionalidad en el uso de los recursos ha sido adoptada en nuestro medio por Decreto-ley 2311 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente, normas reglamentarias y complementarias).

En el proyecto de ley se tomaron integralmente estos nuevos conceptos de Ecodesarrollo y se aplicaron a la explotación económica de que trata la Ley 135 de 1961 y complementarias, para que además de las actividades agrícolas o ganaderas descritas allí estén en la igualdad de condiciones las actividades encaminadas a la conservación y mejora de los Recursos Naturales Renovables, entendiéndose además, como parte de la misma, el cultivo de bosques y su manejo con el carácter de persistente.

El proyecto de ley, crea un notable estímulo para las personas naturales o jurídicas que además de las actividades tradicionales, ganaderas y agrícolas, etc., de que trata la Ley 135 de 1961, demuestre las actividades conservacionistas de mejora de Recursos Naturales Renovables o del cultivo de bosques con el carácter de persistentes, reduciendo en un año el término legal para la adquisición del terreno.

Creo, que no solamente se puede inducir el trabajo ambiental en estas materias a base de medidas de prevención sino, además, a base de estímulos económicos que a la postre producen una mayor ventaja para el colono y el país en general.

PROCURADORES AGRICOLAS

El proyecto de ley contempla la posibilidad de adicionar a los procuradores agrarios el encargo de vigilar el cumplimiento de las normas establecidas por el proyecto de ley desde el punto de vista del manejo de los Recursos Naturales Renovables y del ambiente.

Considero importantísima esta adición, toda vez que en la actualidad los procuradores agrarios cumplen funciones en los términos prescritos por la Ley 135 de 1961, por la Ley 200 de 1936, por el Código Sustantivo del Trabajo y por las normas generales del Código Civil y no para el cumplimiento de las normas especializadas de que trata la moderna legislación ambiental de Colombia, para lo cual se debe tener una preparación concreta.

El proyecto, como se observa, integra y armoniza los propósitos de las leyes agrarias con los del Código

de Recursos Naturales Renovables. Pero además, establece mecanismos viables de implementación y convierte a la colonización en prototipo de lo que debe ser el ecodesarrollo, para un país que planea su futuro.

PRESENTACION DEL PROYECTO

No obstante la importancia del tema, el Nuevo Liberalismo sostiene que la colonización debe

normarse y desarrollarse de manera concatenada, coherente con la totalidad de la política agraria del país.

Por lo tanto la colonización debe insertarse en un contexto integral de desarrollo y Reforma Agraria a efecto de lo cual el Nuevo Liberalismo fijará sus criterios sobre el particular cuando el Congreso aboque la discusión y estudio de los proyectos respectivos.

Registro Unico de Contratistas

Senado de la República

PROYECTO DE LEY

“por la cual se adopta el Registro Unico de Constructores y Consultores de Obras Públicas y el Registro Público de Propiedad de la Maquinaria pesada de construcción, y se autoriza una asociación”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo Primero. Adóptese el Registro Unico de Constructores y el de Consultores para los contratos de Obras Públicas y de Consultoría de la Nación y sus entidades descentralizadas, en los que, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, sea obligatoria la inscripción, calificación y clasificación en el registro por parte de los proponentes.

Parágrafo Primero: Para los efectos de esta Ley, se tendrán como contratos de obras públicas y de consultoría los definidos en el Artículo 81 y en el Artículo 115 del Decreto 222/83, respectivamente, o en las normas que sustituyan tales disposiciones.

Parágrafo Segundo: A los departamentos, intendencias y comisarías, municipios, Distrito Especial de Bogotá, y a las entidades descentralizadas de esos niveles, no se aplica lo previsto en esta ley.

Artículo Segundo. El Registro Unico de Construc-

tores y Consultores se organizará por especialidades en la forma como lo disponga el reglamento.

Artículo Tercero. Adóptase el Registro Público de Propiedad de la Maquinaria pesada de Construcción.

Parágrafo: Para los efectos de esta Ley, se entiende por Maquinaria Pesada de Construcción la que por su tamaño y capacidad se utiliza en la ejecución de obras tales como: el movimiento de tierra, la explotación, cargue, transporte, procesamiento, colocación y aplicación de materiales, dragado, fundaciones, edificaciones y en el montaje de estructuras. Esta maquinaria va acompañada del equipo liviano auxiliar que complementa su operación.

Artículo Cuarto. Una vez organizado el Registro Público de Propiedad de la Maquinaria Pesada de Construcción, el dominio de tales bienes sólo podrá acreditarse con los certificados expedidos por la entidad que se cree en desarrollo de esta Ley, ante la cual deberá protocolizarse el documento que confiere o transmite la propiedad.

Artículo Quinto. La inscripción, calificación y clasificación en el Registro Unico de Consultores serán responsabilidad del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo —FONADE—, entidad que deberá cumplir las funciones afines y complementarias a la citada actividad.

Artículo Sexto. Autorízase a la Nación, representada por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y al Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo

—FONADE—, para asociarse entre sí, con otras entidades públicas y/o con personas jurídicas de carácter gremial sin ánimo de lucro, a efectos de crear una entidad descentralizada de segundo grado cuyo objeto social será el de inscribir, calificar y clasificar en el Registro Unico a los constructores, en armonía con lo establecido en el Artículo Primero de esta Ley, y registrar los actos y contratos que confieren la propiedad de la maquinaria pesada de construcción.

Esta entidad estará bajo la tutela del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Parágrafo Primero: La entidad que se autoriza por este artículo podrá ser producto de la asociación entre la Nación y el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo —FONADE—, siendo facultativo para éstas asociarse con otras personas jurídicas de derecho público y/o de derecho privado. En ningún caso el aporte privado podrá ser superior al treinta por ciento (30%) del capital social total de la sociedad.

Parágrafo Segundo. Dentro de lo posible, el Estado procurará que en la sociedad autorizada haya aporte privado en el capital social, preferencialmente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y de la Sociedad Colombiana de Arquitectos.

Artículo Séptimo. El capital total inicial de la sociedad no podrá ser superior al equivalente a doscientos (200) salarios mínimos mensuales en la fecha de constitución de la misma.

Artículo Octavo. Son funciones de la persona jurídica cuya creación se autoriza por esta ley:

a. Organizar y poner en funcionamiento el Registro Unico de Constructores;

b. Inscribir, calificar y clasificar en el Registro Unico a las personas que lo soliciten y cumplan las condiciones exigidas por las normas respectivas;

c. Registrar el grado de cumplimiento contractual de los inscritos en el Registro Unico de Constructores, las sanciones que se les imponga y las inhabilidades e incompatibilidades conocidas;

d. Dar noticia en sus boletines y órganos de publicidad de las inscripciones efectuadas en el Registro Unico de Constructores y de sus modificaciones, cancelaciones o alteraciones, así como del incumplimiento contractual de los inscritos;

e. Organizar y poner en funcionamiento el Registro Público de la Propiedad de la Maquinaria Pesada de la Construcción;

f. Anotar en el Registro Público de la Propiedad de la Maquinaria Pesada sus enajenaciones, gravámenes, limitaciones, embargos y demás actos relacionados con la propiedad;

g. Expedir certificaciones sobre los actos y hechos que se consigne en los Registros;

h. Suministrar información estadística, elaborar índices relacionados con la contratación administrativa de obras públicas y consultoría, con la maquinaria pesada y, en general, realizar estudios estadísticos sobre su actividad;

i. Las demás que le atribuyan las leyes.

Parágrafo. La Sociedad que se autoriza podrá crear Seccionales en las regiones que lo demande el interés público.

Artículo Noveno. Autorízase al Gobierno para hacer los traslados presupuestales necesarios para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley, y para pagar el aporte de la Nación, si así lo decidiera el Gobierno, total o parcialmente con el otorgamiento a la nueva persona de ventajas financieras o fiscales, suscripción de bonos o auxilios especiales.

Artículo Décimo. El quórum deliberativo del órgano de dirección será el señalado en sus estatutos, pero no podrá tomar decisiones válidamente si no se encuentra presente el 70% del aporte estatal. En las decisiones sobre temas directamente relacionados con la función administrativa a su cargo se requerirá el voto favorable del Ministro de Obras Públicas y Transporte o su delegado, así como para la elección del representante legal de la sociedad autorizada.

Artículo Décimo-primero. El patrimonio de la sociedad que se autoriza estará constituido por:

a. Los recaudos por el cobro de los servicios que preste.

b. Los aportes que le hagan las entidades públicas.

c. Las donaciones.

d. Los rendimientos financieros.

e. Los demás ingresos por cualquier concepto.

Parágrafo. La Sociedad podrá desarrollar ocasionalmente actividades no comprendidas dentro de su objeto social, valiéndose de su estructura y capacidad

instalada, exclusivamente con el fin de colaborar con la gestión de las entidades públicas o con el objeto de procurarse sus propios recursos; pero en este último evento la actividad ocasional deberá estar relacionada con los fines de la sociedad.

Artículo Décimo-segundo. En las certificaciones que expida la entidad se harán constar las situaciones de inhabilidad conocidas, la identificación de los directivos y de los socios (nombre y documento de identidad) de las personas jurídicas y sancionadas, así como las inhabilidades y sanciones de las naturales inscritas, las sanciones contractuales impuestas por cualquier causa y las declaraciones unilaterales de incumplimiento que afecten a los inscritos, producidas durante los últimos cinco (5) años. A tal efecto, todas las entidades públicas deberán remitir a la Sociedad copia auténtica de las respectivas providencias inmediatamente hayan quedado ejecutoriadas, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

Igualmente, se harán constar en las certificaciones los compromisos contractuales vigentes del proponente.

Artículo décimo-tercero: Las entidades a las que se aplica la presente ley remitirán a la Sociedad, inmediatamente después de perfeccionados, los contratos de obras públicas y de consultoría vinculados a la ejecución de obras públicas, principales y adicionales que celebren, incluidas las cesiones que se autoricen, en copias auténticas. Una vez finalizados, cualquiera fuera la causa, enviarán una relación de los valores básicos y ajustes pagados, plazo inicial y plazo final.

Artículo Décimo-cuarto: Los actos que la sociedad desarrolle en ejercicio de la función administrativa a su cargo son actos administrativos gobernados por las disposiciones del Decreto 01 de 1984.

Artículo Décimo-quinto. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de esta ley la sociedad autorizada ya deberá estar organizada y funcionar como persona jurídica, y dentro de los seis (6) meses subsiguientes deberá entrar a operar tanto el Registro Unico de Constructores como el de la propiedad de la Maquinaria Pesada de Construcción.

Para efectos del funcionamiento de estos registros, la sociedad deberá fijar previamente la fecha de su iniciación, la cual comunicará a través de la publicación, en periódicos de acreditada circulación nacional, de un mínimo de dos (2) avisos, el primero de los cuales deberá publicarse con antelación no inferior a tres (3) meses a la fecha fijada como de iniciación de los registros. A partir de esta fecha de operación de

los registros, las entidades a las que se aplica la presente ley no podrán abrirse nuevos registros de Constructores de Obras Públicas y de Consultores vinculados a la ejecución de obras públicas, y remitirán a la sociedad autorizada la documentación que ésta señale, debiendo conservar en sus archivos copias auténticas de la misma durante el lapso de doce (12) meses.

Parágrafo. Corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transporte vigilar y disponer lo necesario para el cumplimiento de estos plazos, los que podrán prorrogarse por un término igual al inicial, mediante Resolución del citado Ministerio.

Artículo Décimo-sexto. Las inscripciones, calificaciones y clasificaciones de las personas naturales o jurídicas que actualmente figuran en los registros respectivos de las entidades públicas a las que se aplica lo dispuesto en esta ley, mantendrán su vigencia por un período máximo de doce (12) meses contados a partir de la fecha definida para entrar en funcionamiento el Registro Unico de Constructores o de la fecha de prórroga, si la hubiere.

La vigencia de tales registros podrá reducirse o prorrogarse mediante Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Artículo Décimo-séptimo. Las normas sobre inscripción, calificación y clasificación en el Registro de Proponentes, contenidas en el estatuto contractual, no sufren modificación por lo dispuesto en esta ley.

La obligación de inscripción en tipos de contratos diferentes a los señalados aquí, se regirá por las disposiciones respectivas.

Artículo Décimo-octavo. El Gobierno creará una comisión integrada con representantes del Gobierno, de las Comisiones Sexta del Senado y de la Cámara, y de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y Sociedad Colombiana de Arquitectos, para estudiar y elaborar el proyecto de estatuto social de la sociedad autorizada.

Artículo Décimo-noveno. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se adopta el Registro Unico de Constructores y Consultores de Obras Públicas y Registro Público de la Propiedad de Maquinaria Pesada de Construcción, y se autoriza una asociación".

Por medio de este proyecto se pretende establecer un registro público central que tiene por objeto principal unificar los criterios que en desarrollo del estatuto de contratación administrativa y en materia de obra pública y consultoría de obra pública, han adoptado diversas entidades oficiales para clasificar y calificar a sus proponentes; centralizar y dar publicidad a la información sobre el cumplimiento y desarrollo de los contratos de obra pública y consultoría por parte de los contratistas; y finalmente, llevar la estadística y suministrar datos sobre la propiedad y disponibilidad de maquinaria pesada para construcción, de propiedad de los particulares.

Este sistema de centralización de información ha de convertirse en una herramienta de vital importancia para la contratación de obras públicas, habida consideración de que permite evaluar con objetividad y de manera uniforme a los proponentes basándose en datos que recopilan la experiencia de todas las entidades contratantes a nivel nacional.

Con las certificaciones que expida esta entidad las instituciones oficiales podrán conocer las experiencias negativas de obras con contratistas a quienes en virtud del incumplimiento de las obligaciones contraídas se les haya multado, demandado o declarado una caducidad, protegiéndose de esta manera, seria y eficazmente, los dineros públicos y, por ende, la real ejecución de las obras públicas con beneficio de los asociados.

Como contrapartida, habrá un mayor celo de los constructores en cuidar su buen nombre si tienen la certeza de que con el Registro Unico de Constructores tendrán una carta de presentación o una de descalificación.

Igualmente, con mayor margen de seguridad, podrá hacerse efectiva la inhabilidad de los proponentes sancionados anteriormente con la declaratoria de caducidad, lo que actualmente es letra sin posibilidad de mayor aplicación.

Y como en el registro aparecerá no sólo el nombre de los proponentes sancionados y el de sus socios, la costumbre actual de constituir las mismas personas naturales varias sociedades carecerá de efecto jurídico, pues el sólo hecho de aparecer el nombre de esas personas (directivos y socios) le producirá a la persona jurídica, idéntica en esencia a la sancionada pero diferente desde el punto de vista formal, repercusiones frente a las entidades públicas que conducirán a su descalificación.

En fin, se logrará un gran avance en cuanto a la precalificación de los aspirantes a ser contratistas del sector público, además de que a ellos se les facilita su tarea. Se elimina por completo el desconcierto que produce que una misma situación genere efectos diferentes en las variadas entidades públicas que de todas maneras conforman un solo ente como es la Rama Ejecutiva del poder Público.

Y, además, se autoriza, inclusive se induce, a que en la nueva entidad que surja se le dé cabida a entidades sin ánimo de lucro, tan serias, eficientes y profesionales como la Sociedad Colombiana de Ingenieros y la Sociedad Colombiana de Arquitectos.

Finalmente, debe advertirse que el proyecto legisla únicamente sobre los contratos de obra pública y consultoría vinculados a la ejecución de obra pública, con el ánimo de que esta reforma logre los serios objetivos propuestos y en los que el Gobierno, el Honorable Congreso y las sociedades antes citadas, hemos puesto nuestros esfuerzos sin limitación alguna.

Carrera Administrativa Regional y Local

Senado de la República

PROYECTO DE LEY

“por la cual se establecen las normas de administración del personal que presta sus servicios en las entidades territoriales de la República y se dictan disposiciones sobre carrera administrativa”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Las disposiciones que regulan el régimen de servicio civil y carrera administrativa contenidas en los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1984, la Ley 13 de 1984 y demás normas que los modifiquen o adicionen, son aplicables, en los términos que señala la presente Ley, y en cuanto sean compatibles con ésta, a los empleados públicos que no sean de libre nombramiento y remoción y que presten sus servicios en los Departamentos, Intendencias y Comisarías, Municipios, Distrito Especial de Bogotá y en las entidades descentralizadas de dichos órdenes territoriales.

Artículo 2o. Se consideran de libre nombramiento y remoción en las entidades territoriales señaladas en el artículo anterior, los siguientes empleos:

a) Los Gobernadores, Intendentes, Comisarios, Secretarios y Subsecretarios de Despacho, Directores y Subdirectores, Asesores, Jefes de Oficina, de División, de Departamento, Secretarios Privados y los Jefes de Dependencia que tengan un nivel superior a Jefes de Sección o su equivalente.

b) Los de Gerente, Director, Presidente, Subgerente, Subdirector, Vicepresidente, Secretario General, Secretario de Junta y Secretario Privado de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y los Jefes de Dependencia que tengan una jerarquía superior a la de Jefe de Sección o su equivalente.

c) Los empleados de los Despachos de los Jefes de las Administraciones Seccionales, Secretarías de Despacho, los de los presidentes, Directores o Gerentes de Establecimientos Públicos.

d) Los empleados públicos de las Sociedades de Economía Mixta.

e) Los funcionarios de las Contralorías, Tesorerías y Personerías cuya designación no se efectúe por Corporaciones de Elección Popular y que tengan una jerarquía superior a la de Jefe de Sección o su equivalente.

Artículo 3o. Son de carrera los demás cargos de los organismos a que se refiere ésta Ley y que no sean trabajadores oficiales.

Son empleados de período fijo los que según la Constitución o la Ley deban ser provistos para un tiempo determinado.

Artículo 4o. En cada Departamento, Intendencia, Comisaría, Capital de Departamento, y en el Distrito Especial de Bogotá, habrá un Consejo de Servicio Civil encargado de cumplir, dentro del ámbito de su

jurisdicción, las funciones asignadas al Consejo Superior del Servicio Civil.

Los Consejos del Servicio Civil tendrán la siguiente integración: El Gobernador, Intendente, Comisario, Alcalde de Capital del Departamento, o Alcalde del Distrito Especial en su respectiva jurisdicción, o su Delegado, quien lo presidirá; El Director Regional de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP o el funcionario designado para el efecto por la Dirección Nacional de la Entidad, cuando ésta no disponga de seccional; dos representantes de las organizaciones sindicales de empleados públicos escogidos por éstas entre las que tengan mayor número de afiliados cotizantes y tres abogados especializados que deben pertenecer a diferente partido, movimiento o agrupación política de las legalmente reconocidas por el Consejo Nacional Electoral, nombrados por el Gobernador, Intendente, Comisario, Alcalde de Capital de Departamento, o Alcalde del Distrito Especial.

Los abogados especializados de los que habla el presente artículo serán empleados de tiempo completo y para su desempeño deben reunir las mismas cualidades exigidas para ser Magistrado de Tribunal Superior.

Los Consejos del Servicio Civil de los Departamentos, no tendrán jurisdicción en las correspondientes capitales.

Los Consejos del Servicio Civil cumplirán, dentro del ámbito de su jurisdicción, las funciones asignadas al Consejo Superior del Servicio Civil.

Dentro del año siguiente a su instalación, los Consejos coordinarán los ajustes de carácter técnico y las demás acciones conducentes a la implantación de la carrera administrativa en tales niveles, en materia de nomenclatura de empleos, revisión de las plantas de personal y elaboración de manuales de funciones y requisitos con la asesoría del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 5o. Corresponde a la autoridad nominadora del nivel territorial la expedición del acto administrativo que ordene la inscripción en la Carrera Administrativa del empleado público, de lo cual informará al Departamento Administrativo del Servicio Civil para su correspondiente registro en el Escalafón de la Carrera Administrativa.

Las Oficinas de Personal o las dependencias que hagan sus veces, cumplirán las funciones del Departamento Administrativo del Servicio Civil, contando con la Asesoría de esta entidad.

Artículo 6o. Para la integración de las Comisiones de personal a las que se refieren los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y las que los modifiquen o adicionen, en las entidades del orden territorial, las Asambleas, los Consejos Intendenciales y Comisariales, Concejos Municipales y del Distrito Especial de Bogotá se adoptarán normas análogas en relación a lo dispuesto en dichos preceptos legales.

Artículo 7o. Los procesos disciplinarios que se hayan iniciado antes de entrar en vigencia esta ley, continuarán tramitándose con el procedimiento anterior.

Artículo 8o. Los empleados que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley estén desempeñando empleos clasificados en la misma como de Carrera, podrán solicitar ante la respectiva autoridad nominadora su inscripción en la Carrera Administrativa para lo cual deberán, en el plazo señalado en el inciso 3o. del Artículo 4o., acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en los Manuales que se expidan por los Gobiernos Seccionales o en las Ordenanzas o Acuerdos que establezcan equivalencias de dichos requisitos.

Los empleados que no acrediten requisitos para el cargo, dentro del término señalado en el inciso anterior, quedarán como de libre nombramiento y remoción. No obstante, de permanecer al servicio de la entidad y organismo donde venían laborando sin solución de continuidad, podrán solicitar su inscripción cuando demuestren poseer los requisitos para el desempeño del cargo.

Artículo 9o. Los actuales empleados vinculados a las entidades territoriales gozarán, durante los términos señalados en el Artículo 4o. de esta Ley, de estabilidad y sólo podrán ser removidos de sus cargos por causa disciplinaria y mediante la realización del proceso disciplinario correspondiente.

Artículo 10o. Las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales y Comisariales y el Concejo del Distrito Especial de Bogotá podrán dictar normas tendientes a asegurar la adecuada aplicación de esta Ley y de las disposiciones nacionales citadas en el Artículo 10o. Igualmente los Concejos de las Capitales de Departamento.

Artículo 11o. Cuando los empleados de Carrera sean llamados a desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción, podrán regresar a su empleo de origen manteniendo el nivel y las condiciones que tenían al momento de su desvinculación transitoria de la Carrera.

Artículo 12. Los empleados de la Carrera Administrativa conservarán las prerrogativas que se derivan de ella cuando su vinculación cambie entre entidades territoriales de distinto nivel, incluidos los establecimientos descentralizados.

Artículo 13. Todas las entidades territoriales de las que trata la presente Ley, deberán notificar al Servicio Nacional de Empleo sobre todos los cargos vacantes o por proveer, con información acerca del salario y demás características del empleo, de manera que su provisión se haga en forma pública.

Artículo 14. Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para que el Departamento Administrativo del Servicio Civil cumpla las funciones de asesoría necesarias al cabal cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 15. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se establecen las normas de administración de personal que presta sus servicios a las entidades territoriales de la República y se dictan disposiciones sobre carrera administrativa".

La Carrera Administrativa ha sido preocupación permanente del Nuevo Liberalismo, como sistema para garantizar la eficiencia en el servicio público y preservarlo de los manejos indebidos que han permitido utilizar la burocracia con fines electorales o como reducto de funcionarios incompetentes, creando además una injusta inestabilidad en los empleos al margen de la competencia y de la responsabilidad de los funcionarios.

Un dispendioso trámite ha impedido la expedición de normas que le den agilidad al régimen de incorporación a la Carrera Administrativa y a diversos instrumentos para extender su ampliación. El personal que presta sus servicios en las entidades territoriales se ha visto privado de los beneficios de ella, circunstancia que es aún más crítica ante los recientes desarrollos políticos que ha implantado el esquema gobierno-oposición y, además, próximo como está nuestro país al proceso de elección de Alcaldes.

Hay que reconocer que en el pasado ha sido un factor decisivo para el desencadenamiento de la violencia crónica que ha vivido el país, el hecho que se haya peleado sin tregua por cada posición de la administración pública local, con criterios sectarios que no han sido ajenos a la persecución de personas por el sólo hecho de su filiación política, creando como consecuencia tremendas injusticias y profundos odios. Las capacidades y la preparación de los individuos no se ha tenido en consideración en innumerables casos, casi que en el común de los casos a lo largo de la perturbada historia política de nuestra República, con las consecuencias que todos conocemos y lamentamos.

ANTECEDENTES

Desde comienzos de siglo el General Rafael Uribe Uribe planteó la conveniencia de crear mecanismos idóneos de vinculación y manejo de personal a la Administración Pública. En el gobierno el Presidente Eduardo Santos se expidió la Ley 165 de 1938, originaria del gobierno de López Pumarejo, norma que consagraba el sistema de méritos para acceder, permanecer y ascender en el servicio público.

A la Constitución llegan, con el Plebiscito de 1957, los fundamentos de la Administración técnica de personal y, posteriormente, se expiden diversas normas sobre la materia, como el Decreto 1732 de 1960, los Decretos 2400 y 3074 de 1968, el 1950 de 1973, la Ley 13 y el Decreto 583 de 1984 y el Decreto 482 de 1985.

Varias iniciativas presentaron en este campo los dos gobiernos anteriores y un buen número de parlamentarios.

El proyecto No. 5 de 1985, llevado por la Administración Betancur a las sesiones extraordinarias de tal año, debía cumplir su último debate en las actuales sesiones en la Plenaria del Senado —en donde inició su trámite— debido a modificaciones introducidas por la Cámara de Representantes, que así lo exigían. Mediante proposición fue regresado a la Comisión respectiva, donde se le revisará en un período fijado de 30 días, en atención a la urgencia que de él han creado los últimos desarrollos políticos ya mencionados. Pero ese proyecto es a nuestro juicio incompleto, puesto que no incluye regulaciones para las entidades territoriales, que están sujetas a mayores riesgos de abusos y arbitrariedades, los cuales pueden causar, como ya ocurrió en el pasado, graves problemas de seguridad y orden público.

Ciertamente, el trámite simultáneo de los proyectos tendientes a fijar el régimen para Departamentos, Intendencias, Comisariías y Municipios, contenido en las Leyes 3a. y 11 de 1986, llevó a la exclusión en la iniciativa general sobre Carrera Administrativa de los temas atinentes a los niveles Regional y Local, pues se preveía que pudieran aprobarse facultades para legislar sobre el particular, las cuales finalmente no quedaron consagradas en las respectivas leyes.

EL PROYECTO

Las circunstancias anteriores hacen necesaria la presentación de un Proyecto de Ley que consagre normas tendientes a convertir en realidad local la figura de la carrera administrativa y que contribuyan a la tecnificación de la administración de personal en las diferentes secciones territoriales del país.

En consecuencia, ponemos a consideración del H. Congreso de la República el presente Proyecto de Ley que consagra básicamente los siguientes principios:

1. El Servicio Civil y la Carrera Administrativa a nivel regional y local se regirán por las normas que han sido expedidas para el orden nacional y con las particularidades contenidas en el presente proyecto.

2. Se consagra el principio de que los cargos son de carrera, a excepción de los que se califican expresamente como de libre nombramiento y remoción. Estos últimos son los cargos directivos en las diferentes dependencias, hasta el nivel de jefes de sección o su equivalente, exclusive, de acuerdo con la enumeración contenida en el Proyecto.

3. Como instrumento práctico para el manejo de la carrera administrativa se prevé la creación de los Consejos del Servicio Civil, los cuales serán la expresión de una verdadera descentralización. Para garantizar su autonomía, se autoriza la participación del Departamento Administrativo del Servicio Civil sólo como organismo asesor de aquellos Consejos Locales. Igualmente se establece que las funciones que a nivel Nacional desarrolla el Departamento Administrativo citado, en el orden seccional y local serán ejercidas por los Consejos del Servicio Civil y por las Oficinas de Personal o las dependencias que hagan sus veces.

4. Se establece el mecanismo necesario para garantizar el ingreso a la carrera de los empleados vinculados a las administraciones seccionales, que al momento de entrar en vigencia la ley estén desempeñando cargos de carrera. Este mecanismo consiste simplemente

en la comprobación de los requisitos que las mismas autoridades locales consagren para los diferentes cargos en sus Manuales de Requisitos.

Para este procedimiento se establece un término máximo de dos años, mientras se instrumentan los diferentes mecanismos para la puesta en marcha de la carrera. Durante ese tiempo los empleados que estén desempeñando funciones al entrar en vigencia la ley, gozarán de estabilidad y sólo podrán ser removidos de sus cargos por causa disciplinaria y mediante la realización del procedimiento correspondiente.

5. Se incorporan a la carrera administrativa todas las áreas de los organismos de fiscalización, tesorerías y demás controles administrativos y públicos que dependen en línea directa de las Corporaciones de Elección Popular con jurisdicción en las diferentes entidades territoriales. Estos organismos han sido el escenario de un campo de maniobra burocrática arbitrario y caprichoso que no sólo le ha quitado seriedad y eficacia a las funciones entregadas a esas dependencias, sino que ha denigrado de la dignidad que tienen y del respeto que se merecen aquellos ciudadanos que llegan a emplearse allí para prestarle un servicio a la comunidad y que son colocados y quitados sin ninguna consideración humanitaria, como si se trataran de simples fichas de un ajedrez de intrigas y apetitos pequeños de poder. Al paso de tantos desafueros y manejos irresponsables, los fondos públicos se han quedado en buena parte sin controles efectivos y los funcionarios de la administración sin vigilancia sobre el cumplimiento de sus deberes, para un balance final desfavorable para el cuerpo de las administraciones locales que se han empequeñecido ante la comunidad, no sólo por el intenso proceso de centralización del país, sino también por su propia inoperancia e ineficiencia.

Ahora que se inicia una etapa hacia la descentralización de decisiones y de recursos con la puesta en marcha de mecanismos de elección popular de alcaldes y de transferencias inmensas de recursos como lo dispone la Ley 14 de 1983 que ordena el pago de millonarias sumas del impuesto de valor agregado a los municipios, resulta indispensable estabilizar los instrumentos de la administración local en todas sus áreas, para lo cual nos parece fundamental el alcance de este proyecto, y en particular lo que concierne a las dependencias de control fiscal y de control administrativo.

6. Consideramos importante relevar el profesionalismo en el que se deben enmarcar la integración y el funcionamiento de los Consejos del Servicio Civil como las instancias máximas en el ordenamiento de la

política de personal en las regiones y capitales de departamento. Van a tener la participación directa de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y de abogados especialistas en cuestiones laborales y de administración pública. Esta tecnificación pretende sustraer el manejo de la burocracia de la política partidista, para que la administración no esté, como ahora, al servicio de los grupos políticos, sino al servicio de la sociedad en general sin distingos ni discriminaciones de ninguna naturaleza. Para este fin, también se dispone el control y el aporte constructivo dentro de estos consejos de representantes de las organizaciones sindicales de los empleados públicos. Dentro de este ámbito, es seguro que podremos conocer en el país un interés por la capacitación y la superación de los empleados públicos, con base en las oportunidades que se brindarán de cursos de estudio y formación de funcionarios, así como por su estabilidad y la introducción de criterios de competencia, capacidad y sana emulación en el trabajo para superar metas en la carrera, conquistar nuevas posiciones de mayor jerarquía, al margen del mercado de preferencias personales y de intereses electorales y particulares, tal como existe en la actualidad.

7. El Departamento Administrativo del Servicio Civil tendrá en sus manos la labor fundamental de este proceso, de asesorar a todas las entidades territoriales en el país en la instalación, puesta en marcha, y normal como permanente funcionamiento de este mecanismo civilizador y modernizador de la carrera administrativa. Es la institución que tiene la experiencia para ello, y la mayor escala para brindar cooperación a las entidades de menor nivel y cobertura que podrán tener acceso así a servicios que por sí solas y por su pequeño tamaño no se justificarían para ellas mismas o no alcanzarían en forma aislada a costear. También esta participación del Departamento Administrativo del Servicio Civil le dará homogeneidad al proceso de instalación de la carrera en las diferentes secciones del país, para que éste no se convierta en una colcha de retazos, en un proceso disímil y anarquizado que culmine en un estruendoso fracaso en el esfuerzo de mejorar el Estado y civilizar las costumbres políticas del país, asunto que tiene tanto que ver con la paz y con el entendimiento entre los colombianos.

Jueces de Paz

Senado de la República

PROYECTO DE LEY

“por la cual se establece la función pública de promotores de paz y justicia o jueces de paz”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Establécese en todo el territorio de la República la función pública de los promotores de paz y justicia, o jueces de paz, la cual será ejercida por ciudadanos elegidos para períodos de dos (2) años por las comunidades respectivas en el número de uno (1) por cada fracción o zona municipal urbana o rural donde existe junta de acción comunal.

Artículo 2o. Los promotores de paz y justicia ejercerán la función pública de amigables componedores en toda clase de controversias que sean susceptibles de transacción, con excepción de las de mayor cuantía y las originadas en hechos punibles, así como las de promover la intervención de las autoridades en cuestiones de interés social y humanitario.

Artículo 3o. El sometimiento de la controversia al conocimiento de los Promotores de Paz y Justicia es voluntaria y a ella pueden acudir las personas capaces, que tengan residencia o intereses en la respectiva fracción municipal. El Promotor oír a las partes y examinará sus pruebas en audiencia pública, proporcionará mediaciones, testimoniara sobre el acuerdo o el fracaso de la conciliación y expedirá a los interesados

su declaración escrita, la cual tendrá el valor de contrato auténtico entre las partes.

Artículo 4o. La declaración del promotor podrá ser presentada para su revisión al respectivo Juez Civil Municipal en el término de treinta (30) días, quien resolverá conforme al numeral 15 del Artículo 442 del Código de Procedimiento Civil, en proceso verbal de única instancia.

Artículo 5o. Para ser elegido Promotor de Paz y Justicia se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado en material penal, ser persona de reconocida solvencia moral, y estar domiciliado en el respectivo municipio.

Artículo 6o. La Función de Promotor de Paz y Justicia es incompatible con el desempeño de empleo alguno en el sector privado o en el sector público, salvo cuando implique el ejercicio de autoridad judicial o policial pero quien lo ejerza se comprometa a destinar un mínimo de cuatro (4) horas semanales para efectuar las audiencias en un lugar accesible a los miembros de la comunidad. El promotor podrá ser recusable y deberá declararse impedido por las mismas causales que los árbitros.

Artículo 7o. El cumplimiento de la Función Pública de Promotor de Paz y Justicia es ad honorem y no confiere carácter de empleado a quien la ejerza, pero se tendrá en cuenta para obtener la pensión de jubilación en el sector público. Para el cómputo necesario, un año de desempeño como Promotor, equivale a seis (6) meses de servicios en el último empleo, hasta el

límite máximo de cuatro (4) años de ejercicio de la función de Promotor, equivalente a dos (2) años de empleado público en cualquier nivel.

Artículo 8o. El Ministerio de Justicia ejercerá vigilancia sobre los Promotores de Paz y Justicia y llevará el registro de los datos pertinentes de su posesión, su identificación, sede, Curriculum Vitae, tiempo de servicio y la testificación de su elección. Exigirá informes bi-mensuales sobre las labores desempeñadas.

Artículo 9o. La elección de Promotor de Paz y Justicia se efectuará simultáneamente con los de la Junta de Acción Comunal de la fracción municipal correspondiente, y se hará por simple mayoría entre los candidatos que se inscriban previamente y demuestren que reúnen los requisitos legales. El acto será testificado por el mismo funcionario que lo haga para la Junta de Acción Comunal y mediante el mismo procedimiento, quien dará posesión al Promotor, y, en el término de dos (2) días, remitirá su testificación al Ministerio de Justicia, con los datos pertinentes y la hoja de vida del posesionado.

Artículo 10. El Ministerio de Justicia dirigirá la capacitación de los Promotores de Paz y Justicia con la colaboración del Servicio Nacional de Aprendizaje Sena, con el fin de obtener un mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 11. El Promotor de Paz y Justicia ejercerá en su jurisdicción el control y vigilancia para el cumplimiento de las normas sobre protección de los recursos naturales y del medio ambiente, y, en tal virtud, promoverá la organización y funcionamiento de asociaciones de defensa ambiental y colaborará permanentemente con las autoridades en las medidas destinadas a contener, prevenir o reprimir cualquier atentado o violación del patrimonio ambiental.

Artículo 12. Los vacíos de esta Ley se llenarán con las normas que regulan el arbitramento en el Código de Procedimiento Civil y las que sean análogas.

Artículo 13. Esta Ley regirá desde su sanción y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se establece la función pública de promotores de paz y justicia o jueces de paz".

Este proyecto fue inicialmente presentado por el H. R. Víctor Reyes Morris en la Legislatura de 1984, pero en razón de la prioridad de las urgentes reformas

Políticas sometidas al Congreso de esa Legislatura no fue posible darle el trámite respectivo. Un grupo de parlamentarios han considerado conveniente promover de nuevo esta iniciativa para someterla a consideración de los Honorables Congresistas.

...El Proyecto tiende a satisfacer una apremiante necesidad de la sociedad colombiana: la descongestión de juzgados y tribunales donde difícilmente se abren paso numerosos procesos que se hubieran podido evitar con un mecanismo de arreglo prejudicial, mediante la intervención de un amigable componedor o árbitro popular que, en su leal saber y entender y mediante un procedimiento sencillo, hubiese propuesto fórmulas satisfactorias tan necesarias en muchos casos que se presentan sobre todo entre gentes de escasos recursos que ven cómo sus pleitos se prolongan por un tiempo diez veces más largo que el señalado por los Códigos de Procedimiento.

La conciliación previa que la Ley exige en los conflictos laborales y algunos agrarios, es un método que conduce a una mayor agilización y a una efectiva descentralización de la justicia, pues la vinculación a ella de ciudadanos honestos y experimentados reconocidos por sus sabias y justas decisiones, así sea como simples amigables componedores, hará más factible la realización del ideal de los convencionalistas, de la Revolución Francesa, de la elección popular de jueces del pueblo, auténticos pilares de la administración de la justicia, como actualmente lo son en algunos países donde son escogidos entre las personas más responsables y experimentadas, a diferencia a lo que sucede entre nosotros donde por hacer la Ley obligatoria la judicatura rural a los jóvenes recién salidos de nuestras Escuelas de Derecho, cuando aún carecen de práctica y de un criterio bien formado, son ubicados en un medio desconocido al cual no logran vincularse, ya porque sólo llegan con el propósito de satisfacer un pre-requisito para optar a su título de abogado, o porque al cabo de un (1) año son reemplazados por otros que llegan en las mismas precarias condiciones, apoyados en la ayuda que les pueda prestar un secretario que se convierte en el eje del juzgado. La inestabilidad de tales jueces, su dependencia de empíricos y sus desaciertos, son las principales fallas que acusa la justicia municipal en las áreas marginadas. Víctimas son los campesinos y provincianos, que terminan entregados a tinterillos que los comprometen en pleitos onerosos e interminables.

El Proyecto, con el loable propósito de buscarle una salida nacional y democrática a tal situación, propone la creación de unos funcionarios *ad honorem*

escogidos entre las personas experimentadas y reconocidas por sus virtudes y sabiduría, varones justos y probos, como lo que en la Antigua Roma y en la Grecia Clásica dirimían los conflictos entre ciudadanos. Los Promotores de Paz y Justicia, por ser apenas el primer paso en el camino de la descentralización y socialización de la justicia, no tienen carácter de jueces sino de amigables componedores o conciliadores, propiciando un acuerdo que solamente viene a culminar un contrato entre las partes, que puede ser revisable por el juez municipal, para que haga los retoques jurídicos y la adecuación a la Ley, que se le hayan escapado al promotor.

Estos funcionarios, desde el punto de vista de la pacificación, son una contribución importante porque permiten una solución fácil, directa y gratuita de los problemas o conflictos de quienes no están en condiciones de acudir a la justicia ordinaria, y, por ésta vía corta, restablecen la convivencia. Están llamados a convertirse en los centros de referencia social de veredas y barrios, cuyas comunidades sufren la desintegración que conlleva la transhumancia social. En cierto modo, cumplen el papel que en nuestras aldeas

le estaba atribuido al párroco o al patriarca y, en muchos casos al mismo juez cuando era escogido más por sus méritos personales que por sus estudios universitarios.

Hoy en día, uno de los factores de mayor estancamiento y de desarmonía social son los pleitos entrabados y prolongados, que se convierten en el primer eslabón de una cadena sin fin, con repercusiones de enemistades y odios profundos, que muchas veces desatan la violencia.

Una simple disputa por linderos, los desacuerdos en la formación de las hijuelas, las liquidaciones de los trabajadores del campo, tantas otras situaciones que pudieran arreglarse con la intervención de un árbitro imparcial terminan en crímenes que hunden todo esfuerzo por mantener la coexistencia pacífica. Por todo ello, es un acierto al establecer los promotores de paz y justicia, que, mediante un procedimiento conciliador y preventivo, propongan fórmulas equitativas que cancelen las diferencias en sus propias fuentes.

Consejo Nacional Laboral

Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY

“por la cual se crea el Consejo Nacional Laboral”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. Créase el Consejo Nacional Laboral, el cual funcionará en la capital de la República; integrado en la forma prevista en la presente Ley, y cuya finalidad primordial será la de lograr la concertación de intereses económicos y sociales, en procura de una mayor justicia en las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, dentro de un espíritu de equilibrio social que facilite el armónico desarrollo nacional y asegure el bienestar de todos los colombianos.

Artículo 2o. El Consejo Nacional Laboral será parte integrante del Ministerio de Trabajo, organismo asesor permanente del Gobierno Nacional en materias laborales y de Seguridad Social, y medio de participación del sector trabajo en los planes de desarrollo económico y social.

Artículo 3o. El Consejo Nacional Laboral tendrá como principales funciones:

a. Servir de organismo consultor del Gobierno para orientar la política general en materia de salarios y precios;

b. Revisar y fijar periódicamente, los salarios mínimos que deban regir en el país, así como los coeficientes de incremento de esos salarios;

c. Proponer normas sobre investigaciones y determinación de los índices del costo de vida en las distintas regiones del país, tanto en las zonas urbanas como rurales, y otras variables económicas;

d. Conceptuar sobre los proyectos que en materia laboral y de previsión y seguridad social cursen en el Congreso o se sometan a su consideración por el Gobierno Nacional;

e. Proponer al Gobierno Nacional las medidas de carácter social que estime conducentes para garantizar el igualitario bienestar de los trabajadores y el desarrollo económico y la industrialización del país, mediante el acrecentamiento de las inversiones; la adopción de nuevas formas de capitalización; la creación acelerada de empleo; “el abaratamiento en los costos de la producción nacional que haga competitiva en los mercados externos; el aumento de la productividad; la equitativa redistribución del ingreso; la progresiva extensión de los servicios básicos de seguridad social al mayor número de colombianos y primordialmente a los campesinos y a los trabajadores independientes, y en fin, la implantación de cambios estructurales que conduzcan a una sociedad más igualitaria;

f. Solicitar estudios específicos a las comisiones nacionales creadas para brindarle colaboración y ana-

lizar los programas y planes de acción que dichas comisiones le propongan;

g. Revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas en materia de legislación laboral y previsión social, y proponer los cambios y ajustes que la experiencia aconseje;

h. Velar por la aplicación de las normas contenidas en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo;

i. Opinar sobre las necesidades de cooperación técnica internacional en los campos de competencias del Ministerio de Trabajo, indicar las respectivas prioridades y evaluar sus resultados;

j. Formular recomendaciones sobre los problemas laborales que someta a su consideración el Ministerio de Trabajo;

k. Proponer estrategias orientadas a la racionalización y control de la migración de mano de obra, tomando como base la información sobre mercados de trabajo;

l. Establecer los mecanismos de coordinación e información necesarios para la racionalización del mercado laboral de extranjeros en el territorio nacional;

ll. Proponer normas, concretar sistemas operativos para el ingreso de trabajadores extranjeros al país;

m. Estudiar y proponer normas sobre la contratación de trabajadores colombianos hacia el exterior;

n. Formular las políticas para el tratamiento de los trabajadores ilegales en el país;

ñ. Dictar su propio reglamento.

Parágrafo. El Consejo Nacional Laboral, entregará al Gobierno Nacional sus decisiones para su adopción sobre salarios mínimos, así como sus recomendaciones que deban traducirse en actos de gobierno o en Proyectos de Ley.

Artículo 4o. El Consejo Nacional Laboral será tripartito en su integración y de él formarán parte:

A. En representación del Gobierno Nacional:

1. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, o su delegado, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Hacienda o su delegado;

3. El Ministro de Desarrollo o su delegado;

4. El Ministro de Agricultura o su delegado;

5. El Director Nacional de Planeación o su delegado.

B. En representación de los empleados particulares:

— Cinco (5) representantes con sus respectivos suplentes, designados por el gobierno, de ternas presentadas por las Asociaciones Nacionales de empleadores de los distintos sectores económicos del país.

C. En representación de los trabajadores:

— Cinco (5) representantes con sus respectivos suplentes de los trabajadores designados por el gobierno de terna presentados por las confederaciones y federaciones de trabajadores legalmente reconocidas, uno de los cuales representará a la Confederación de Pensionados de Colombia.

Parágrafo. A las deliberaciones del Consejo Nacional Laboral, podrán ser invitados con derecho a voz, funcionarios del gobierno, asesores de los sectores empleador y trabajador, así como voceros de gremios no representados en el Consejo.

Artículo 5o. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores tendrán un período de dos (2) años y podrán ser reelegidos. Igual período tendrán los miembros de las comisiones técnicas y de los consejos regionales que se establecen en la presente ley.

Artículo 6o. El Consejo Nacional Laboral será convocado por el Gobierno Nacional por lo menos tres veces al año, o en forma extraordinaria a petición del sector empleador o trabajador representado en él, y deliberará y adoptará conclusiones con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros.

El voto será calificado por sector y lo constituye el consenso de sus miembros o el acuerdo de la mayoría de éstos.

Artículo 7o. Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Nacional Laboral, contará con la colaboración de las siguientes comisiones nacionales, integradas por el mismo consejo, en forma tripartita:

1. Comisión de empleo tecnológico y Recursos Humanos.

2. Comisión de Seguridad Social.

3. Comisión de Cooperativas.

4. Comisión de Desarrollo Agropecuario.

Estas comisiones desarrollarán su trabajo, bajo la coordinación de un miembro del Consejo Nacional Laboral y sus conclusiones o recomendaciones serán debatidas en la plenaria a éste.

Artículo 8o. En cada una de las capitales de los Departamentos, funcionará un Consejo Regional Laboral, integrado por nueve (9) miembros en forma tripartita, con delegados de las entidades que conforman el Consejo Nacional designados por el Ministerio de Trabajo, de listas que para el efecto presenten los representantes de las agremiaciones de empleadores y federaciones de trabajadores. Los representantes de los gobiernos departamentales serán nominados por los gobernadores, con excepción del funcionario del Ministerio de Trabajo.

Artículo 9o. Los Consejos Regionales Laborales, se reunirán por convocatoria del Consejo Nacional, serán presididos por el Funcionario Regional de mayor jerarquía del Ministerio de Trabajo, se ocuparán de los mismos temas económicos y sociales que corresponden al Consejo Nacional y sus conclusiones y recomendaciones se enviarán periódicamente para consideración del Consejo Nacional Laboral.

Artículo 10. El Consejo Nacional Laboral designará una secretaría permanente para que mantenga la información y relaciones entre los gremios, las comisiones nacionales y los Consejos Regionales.

Artículo 11. La presente Ley deroga la Ley 187 de 1959, el Decreto Ley 2210 de 1968, el Decreto 1476 de 1983 y demás normas que le sean contrarias, y rige a partir de su sanción y promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se crea el Consejo Nacional Laboral"

El Proyecto de Ley, busca fundamentalmente darle vigencia a los métodos del tripartismo y la concertación, con los cuales Colombia en su carácter de Estado miembro de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., se ha venido comprometiendo en forma sistemática, como medios idóneos para susti-

tuir los enfrentamientos de clases dentro de las democracias, por el de los acuerdos entre los sectores de la producción, esto es, entre empleadores y trabajadores, bajo la coordinación del gobierno y como mecanismo de participación del sector trabajo en los planes de desarrollo tanto económicos como sociales.

Considera el Nuevo Liberalismo que el conjunto del movimiento de los trabajadores, especialmente, de aquellos que se encuentran organizados en sindicatos, no se les puede continuar mirando como sector marginal dentro del proceso de desarrollo industrial, y en la evolución de los cambios legislativos. Por el contrario, las organizaciones de trabajadores, tanto del sector público como del sector privado, están llamadas a prestar su concurso definitivo para la discusión de los grandes temas que son motivo de preocupación permanente a nivel de los gremios de empleadores, de los trabajadores mismos y, desde luego, del gobierno.

Estima asimismo, que aspectos tan importantes como la definición de una política de precios y salarios, los ajustes a la legislación laboral; la reestructuración del sistema de previsión y seguridad social; las políticas económicas basadas en el desarrollo industrial; las nuevas formas de capitalización y de abaratamiento de los costos de producción; el aumento de la productividad; y las audaces políticas de generación de empleo, no serán posibles de lograr sin el esfuerzo mancomunado de los distintos estamentos sociales.

Del mismo modo será difícil incorporar a la legislación nacional convenios internacionales de la O.I.T. relativos a tan variadas materias: controlar la migración de la mano de obra; la implantación de la cooperación técnica internacional: el manejo de los cambios tecnológicos y sus efectos, si no existe una compenetración sobre los mismos, por parte del ejecutivo, especialmente de aquellos despachos que tienen que ver con el manejo de la política social, económica y del desarrollo, pero fundamentalmente del encargado de elaborar los planes de desarrollo, así como de los sectores básicos del mundo del trabajo: empleadores y trabajadores.

Desde luego, que el Nuevo Liberalismo es consciente que no se trata de un tema reciente en Colombia. Desde 1959, el Congreso de la República se ocupó del mismo y expidió la Ley 187, por medio de la cual se creó el Consejo Nacional de Salarios y en 1968 por medio del Decreto Ley No. 2210 se creó el Consejo Nacional del Trabajo, y en 1983 por Decreto No. 1478, se creó como organismo asesor de los

Ministerios de Relaciones Exteriores y del de Trabajo, así como del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, el Consejo para las Migraciones Laborales.

Desafortunadamente, estos consejos, especialmente los dos primeramente citados, están totalmente desequilibrados en su composición y a pesar de ser tan amplios en sus funciones, no las han venido cumpliendo y se han reducido al acto formal de revisar, cada año, las cuantías de los salarios mínimos.

Los trabajadores, con justa razón alegan que dichos consejos no consultan la realidad gremial hoy existente en el país. Es verdad. Tanto en 1959, como en 1968, solamente existían, legalmente reconocidas por el Gobierno, las centrales obreras la C.G.T. y la C.S.T.C., las cuales solamente concurren en calidad de invitados con derecho a voz pero no a voto, lo que conduce a que las decisiones en el seno de éstos consejos se adopten con el concurso de apenas un sector del sindicalismo confederado.

Ocurre lo mismo con la representación del sector gremial de los empleadores. Hoy se encuentran asociados los empresarios por líneas de las actividades económicas, entre los que se cuentan: los industriales, los comerciantes, los agricultores, la pequeña y mediana empresa, los metalúrgicos, los productores de plásticos, los aseguradores, la industria de la construcción, etc. Sin embargo, al igual que los trabajadores, en las normas que crearon los organismos que nos ocupan, la representación prevista es bastante restringida, lo cual no deja de producir inconformidad.

De otra parte, no se concibe que para el solo acto de fijar los salarios mínimos, se tengan que reunir en forma sucesiva, primero el Consejo Nacional de Salarios y luego el Consejo Nacional del Trabajo, para refrendar los acuerdos del primero, máxime cuando la representación de los trabajadores es la misma en cada consejo y la de los empresarios también.

Se trata pues, de recoger en el Consejo Nacional Laboral las funciones que la ley tiene asignadas a los Consejos de Trabajo y Salarios, así como el de migra-

ciones, asignarle otras, pero permitiendo que dichas funciones se cumplan en un solo acto, y por un solo organismo, integrado en forma equilibrada por los representantes del gobierno, los trabajadores y los empleadores.

Para evitar que en un momento dado vuelva a quedar desactualizado el Consejo Nacional Laboral que se crea, especialmente por la transmutación gremial, es preferible señalar el número de integrantes, respetarle a los gremios el derecho a postular a sus representantes y que el Gobierno los institucionalice por decreto.

Por ser este un organismo llamado a formular políticas y recomendaciones, muchas de ellas de carácter técnico, se prevé la posibilidad de invitar a asesores, con derecho a voz, de cada uno de los sectores representados en el Consejo Nacional Laboral.

Del mismo modo, se crean comisiones tripartitas, las cuales serán designadas por el Consejo, para que presten su concurso en áreas específicas tales como: El empleo tecnológico y recursos humanos; la seguridad social; el cooperativismo y el sector agropecuario, coordinadas por un miembro del Consejo Nacional.

Para garantizar que este Organismo de concertación no corra la misma suerte de los que se trata de sustituir, se le impone al gobierno la obligatoriedad de convocarlo a sesiones en forma ordinaria, por lo menos tres veces al año, o en forma extraordinaria cuando así lo considere el sector empleador y trabajador representado en dicho consejo.

Siguiendo la concepción constitucional de la centralización política y la descentralización administrativa, se crean los consejos regionales laborales, restringidos en el número de miembros pero tripartitos sectorialmente, para que en cada una de las capitales de los departamentos también se discutan los temas nacionales y sus conclusiones alimenten el trabajo del Consejo Nacional, lo cual amerita la creación de una secretaría permanente, a fin de que coordine la información entre el ente nacional, las comisiones técnicas y los consejos regionales.

Reforma Junta Monetaria y Banco de la República

Senado de la República

PROYECTO DE LEY

“por la cual se fortalece la Junta Monetaria y se reestructura el Banco de la República

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

De las actividades del Banco de la República

Artículo 1o. Las actividades del Banco de la República se desarrollarán en dos áreas perfectamente separadas y delimitadas, a saber:

1a. De Banco Central, que comprende las funciones de emisión, giro, depósito, descuento y redescuento y la ejecución de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria.

2a. De Banco Nacional de Desarrollo que comprende la financiación de los programas de desarrollo, de acuerdo con lo expresado en esta ley.

CAPITULO II

De la composición y funciones de la Junta Monetaria

Artículo 2o. La Dirección del área de banco del Banco de la República estará a cargo de la Junta Mo-

netaria, creada por la Ley 21 de 1963 y organizada por el Decreto 2206 del mismo año y conservará todas las funciones que en la actualidad desempeña y que no sean incompatibles con la presente ley.

Artículo 3o. La Junta Monetaria estará integrada por 5 miembros, a saber: El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá; el Gerente General del Banco de la República; el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, y los miembros permanentes nombrados por el Presidente de la República para un período de cinco años.

Parágrafo. En caso de renuncia o ausencia definitiva de cualquiera de los miembros permanentes, el Presidente de la República nombrará un reemplazo para un período de cinco años.

Artículo 4o. Serán requisitos para ser nombrado miembro permanente de la Junta Monetaria:

a) Ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso;

b) Poseer un título universitario, ser persona de reconocida preparación teórica, altamente calificada en materias económicas y de probada competencia y experiencia en asuntos monetarios, financieros, bancarios, cambiarios y comercio exterior.

Artículo 5o. Los miembros permanentes de la Junta Monetaria serán funcionarios de tiempo completo y tendrán las incompatibilidades del Superintendente Bancario. Además, no podrán desempeñar cargos

públicos o privados, a excepción de los docentes, ni formar parte de Junta Directivas de institutos públicos o de empresas privadas, ni poseer acciones o intereses económico en entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Parágrafo. El Superintendente Bancario asistirá a las reuniones de la Junta Monetaria con derecho a voz.

CAPITULO III

Del comité de ejecución y control

Artículo 6o. La ejecución y control de la política formulada por la Junta Monetaria se ejercerán por un comité ejecutivo compuesto por el gerente del Banco de la República, quien lo presidirá, y los dos miembros permanentes de la Junta Monetaria de que trata el Artículo 3o., de esta ley.

Parágrafo 1o. Para el cumplimiento de sus funciones de ejecución y control, el Comité Ejecutivo dispondrá de los recursos del Banco de la República y funcionará conforme a los reglamentos que para el efecto dicte la Junta Monetaria.

Parágrafo 2o. El registro de las operaciones que el Banco de la República realice en función de banco central, deberá hacerse en forma independiente y aparte de las que ejecute como Banco Nacional de Desarrollo.

CAPITULO IV

De las nuevas funciones de la Junta Monetaria

Artículo 7o. Además de las funciones de que trata el Artículo 2o. de esta ley, será privativa de la Junta Monetaria la siguiente:

Fijar el régimen de inversiones admisibles y obligatorias de los bancos comerciales, compañías de seguros, sociedades de capitalización, corporaciones financieras, cajas de ahorro y, en general, de todos los intermediarios financieros con el objeto de canalizar parte del ahorro nacional a la financiación de programas o proyectos de alta prioridad de conformidad con los planes de desarrollo del país.

CAPITULO V

Del Banco Nacional de Desarrollo

Artículo 8o. La Junta Directiva del Banco de la República, además de las funciones de Banco Nacional de Desarrollo de que trata el Artículo 1o. de esta ley, ejercerá la de administradora de la entidad y estará compuesta por 12 miembros, a saber:

- a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá;
- b) El Ministro de Desarrollo Económico;
- c) El Ministro de Agricultura y Ganadería;
- d) El Ministro de Minas y Energía;
- e) El Jefe del Departamento Nacional de Planeación;
- f) El Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros;
- g) Tres directores originarios del sector bancario;
- h) Un director originario del sector de los consumidores;
- i) Un director originario de los sectores de producción y distribución;
- j) Un director originario del sector exportador, distinto a la Federación Nacional de Cafeteros.

Parágrafo. Las condiciones que deben llenar los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República de que tratan los ordinales g), h), i) y j) de este artículo, así como las condiciones y modalidades de su elección y el período de sus cargos, serán los mismos que determinan los ordinales d), e), f) y g) del Artículo 11 y los Artículos 12, 13 y 14 del Decreto 2677 de 1973.

Artículo 9o. El Gerente del Banco de la República será nombrado por la Junta Directiva con un mínimo de diez (10) votos, para un período de cinco años.

CAPITULO VI

De las funciones del Banco Nacional de Desarrollo

Artículo 10. Serán funciones del Banco de la República, en su carácter de Banco Nacional de Desarrollo, las siguientes:

1a. Asignar, mediante presupuestos anuales, los recursos de que dispone para la financiación de cuatro sectores principales: agricultura, industria, exportaciones diferentes al café, proyectos energéticos y mineros.

2a. Realizar los programas de financiación por conducto de intermediarios financieros, de carácter público o privado y sometidos a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, que se comprometan a desarrollarlos.

3a. Contratar empréstitos externos o internos.

4a. Gestionar ante la Junta Monetaria:

a) La fijación anual de un cupo global de redescuento;

b) La definición de una política de fomento en cumplimiento de las facultades que le otorga a la Junta Monetaria el Decreto 2206 de 1963, en cuanto a cupos especiales de crédito para determinadas operaciones económicas; fijación y variación de las tasas de interés o descuento según la importancia de la respectiva operación; permitir que las instituciones bancarias puedan mantener parte de sus encajes en operaciones favorables al desarrollo de la economía nacional; la consignación de depósitos oficiales en instituciones bancarias que convengan realizar una política de crédito con los propósitos de fortalecer la producción; fijación y variación de las tasas de interés y descuento para las operaciones de préstamo y redescuento a los bancos afiliados al Banco emisor con facultad de establecer tasas diferentes según la importancia económica de la respectiva operación y su finalidad;

c) Ejercer control sobre las inversiones que se realicen con los recursos destinados a la financiación de sus programas.

Artículo 11. El Banco de la República en cumplimiento de sus funciones de Banco Nacional de Desarrollo y dentro de las normas de carácter general dictadas por la Junta Monetaria, podrá determinar las modalidades de los préstamos en cuanto a plazo, tasas de interés y amortizaciones.

CAPITULO VII

De los recursos del Banco Nacional de Desarrollo

Artículo 12. Los recursos del Banco de la República, para sus actividades de Banco Nacional de Desarrollo, provendrán de las siguientes fuentes:

a) Un "Bono Nacional de Desarrollo", de absorción obligatoria por parte de todos los intermediarios financieros, con las modalidades determinadas por la Junta Monetaria;

b) Los recursos tributarios de cualquier origen que ingresan a los fondos financieros;

c) Los cupos de redescuento y los demás recursos que le asigne la Junta Monetaria de acuerdo con el Artículo 10;

d) Los recursos provenientes del crédito externo o de operaciones de crédito interno;

e) Los demás que se creen o destinen por leyes especiales.

CAPITULO VIII

De la Comisión Nacional de Valores.

Artículo 13. La Comisión Nacional de Valores, creada por la Ley 32 de 1979 con el objeto de estimular, organizar y regular el mercado público de valores, funcionará como organismo vinculado al Ministerio de Hacienda.

CAPITULO IX

De la modificación de los contratos con el Banco de la República

Artículo 14. El Gobierno Nacional acordará con el Banco de la República la modificación de los contratos que con esta entidad tiene celebrados, para ejecutar las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 15. La presente ley regirá desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se fortalece la Junta Monetaria y se reestructura el Banco de la República".

En la legislatura ordinaria de 1983, los entonces Representantes, doctores Hernando Agudelo Villa y Gabriel Rosas Vega, presentaron a la consideración de la Honorable Cámara el Proyecto de Ley por la cual "se crea una alternativa a la nacionalización del sector financiero". Por razones de diversa índole la iniciativa en cuestión no recibió el debido trámite, frustrándose la posibilidad de introducir reformas de especial significado a la estructura y las funciones de los dos entes que tienen bajo su responsabilidad el desarrollo y aplicación de las políticas monetaria y de crédito.

Convencido de la necesidad imperiosa de insistir en opciones legislativas que apunten en la dirección de modernizar los mecanismos de gestión del Estado y apoyado en el importante trabajo adelantado especialmente por el doctor Agudelo, quien varias veces ha planteado con aguda severidad intelectual y particular conocimiento los elementos claves del manejo del sistema financiero, después de examinar el tema en la Junta de Parlamentarios del Nuevo Liberalismo que ha dado apoyo a la iniciativa y ha contribuido a esta nueva versión, deseo presentar este proyecto de ley para coadyuvar a la formación de una base jurídica sólida que sustente la estructura del sector financiero colombiano, factor insustituible del proceso económico.

El Banco de la República, creado por la Ley 25 de 1923, como banco de emisión, giro, depósito y descuento, ha sido desde su fundación el soporte de la estabilidad financiera de la Nación y gran impulsor de su desarrollo.

Sometido a importantes reformas, principalmente durante las tres últimas décadas, ha ido perfeccionando su estructura de Banca Central que ejerce el atributo estatal de emisión con carácter indelegable, como se ha establecido en las últimas leyes; se ha conformado como un organismo de derecho público; y paralelamente, desde 1951, a partir del Decreto 756 de ese año, ha cumplido importantes funciones encaminadas a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía.

No es pertinente hacer un examen detallado de esta transformación del Banco que incluye numerosas disposiciones legales, prolongados debates en el Congreso y varias sentencias de la Corte Suprema de Justicia que le han ido consolidando la filosofía señalada.

Sucintamente cabe mencionar, sin embargo, los siguientes episodios:

El dilatado proceso legislativo durante la década de los 60 para dar conformación estatal al capital del Banco y que culminó con la Ley 7a. de 1973 y los Decretos 2617 y 2618 del mismo año, dictados para sanear los vicios de inexequibilidad declarados por Corte Suprema en relación con varias disposiciones de la citada Ley 7a.

La creación de la Junta Monetaria, establecida por la Ley 21 de 1963 y organizada por el Decreto 2206 de 1963, que determinaron sus funciones, la reversión del Estado de las facultades que tenía el Banco de la República como autoridad monetaria, e independizaron del interés privado el ejercicio de la soberanía monetaria en todos sus aspectos. Tales instrumentos fueron complementados por la trascendental sentencia de la Corte Suprema el 12 de junio de 1969 que declaró exequible la ley que creó la Junta Monetaria y delimitó las órbitas de las facultades de ésta y las del Banco de la República.

FUNCIONES DE FOMENTO

Desde 1951, como ya se anotó, en Colombia empezó a adoptarse el criterio, muy extendido principalmente en los países en vías de desarrollo, de que la función de un Banco Emisor o de la Banca Central, no podía limitarse al control monetario con miras a la estabilidad y que, por el contrario, debía jugar un papel importante en la promoción del desarrollo económico, mediante acciones en campos como el del fomento y diversificación de las exportaciones, la elevación de la producción y de la productividad de la agricultura y de la industria, principalmente en aquellos renglones de consumo popular que tanta influencia tienen en los salarios reales; el desarrollo del mercado de capitales y el fortalecimiento de la estructura de los intermediarios financieros, etc.

En esta concepción se inspiró la política que autoriza al Banco Emisor para utilizar instrumentos legales con el fin de asignar recursos con fines de fomento, como los muy variados que creó el Decreto 756 de 1951.

Tales orientaciones se concretaron en el crédito selectivo y en las inversiones forzosas y admisibles a los intermediarios financieros para influir en la composición de la inversión y hacerla más eficaz para el desarrollo. Y esta política ha tenido expresión afor-

tunada en los diversos fondos financieros del Banco de la República y en la intervención directa del Estado en el sector financiero a través de entidades públicas.

ENSAYOS FORANEOS

A partir de la mitad de la década de los 70, se inició un proceso de adaptación en Colombia de un modelo de desarrollo foráneo que echó por tierra las tesis fundamentales del liberalismo en materia de intervención del Estado en el campo financiero, inspirado en los dogmas más ortodoxos del capitalismo norteamericano.

Tal modelo, sustentado básicamente en el mercado de capitales como sector líder del desarrollo, propugna la liberación de las actividades de las entidades financieras, de las tasas de interés, del desmonte del crédito selectivo y la asignación de los recursos de inversión al impulso de las fuerzas del mercado.

Para muchos analistas de la economía nacional parecía desalentado que el país renunciara a su sólida y avanzada política de intervención en el campo financiero para lanzarse a ensayos de dudoso éxito; que se adoptara una política de las altas tasas de interés, las cuales representarían un gravoso factor de costo para la producción; que se renunciara al sistema de las inversiones forzosas a los intermediarios financieros y al crédito selectivo, mediante los cuales se podían orientar para el desarrollo económico y social cuantiosísimos recursos del ahorro captado por los bancos, las compañías de seguros y en general por los intermediarios financieros; y que se concediera amplísima libertad al sector financiero, lo cual favorecería la concentración de la riqueza y el poder económico.

El modelo ha sufrido serio detrimento con el estancamiento del aparato productivo y los escandalosos episodios de nuestro sistema financiero en los últimos años, concomitantes con el hondo proceso de recesión del mundo occidental.

ACTUALIZACION DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Iniciativas legales como la presente no tratan de echar atrás lo que el país ha logrado en relación con sus instituciones financieras, sino de contribuir a perfeccionarlas, a corregir desviaciones, a modernizar la legislación financiera para adaptarla a las nuevas circunstancias de la Nación.

Además, no se aspira, naturalmente, a cubrir el vastísimo campo del sector financiero, que exigirá, realizar estudios técnicos y minuciosos para actualizar la dispersa legislación dictada a partir de 1923.

El proyecto se concreta al Banco de la República como tal; y a ordenar e independizar las funciones de fomento o desarrollo que ha venido cumpliendo, de las de Banca Central.

UNA ALTERNATIVA A LA NACIONALIZACION DEL SECTOR FINANCIERO

Ante todo, el país requiere que haya una clara definición doctrinaria respecto a la participación de la política pública en el manejo del sector financiero al servicio de los intereses generales, que naturalmente tiene que arrancar de las funciones de las máximas entidades que tienen las atribuciones constitucionales de la soberanía monetaria, como la Junta Monetaria y el Banco de la República que ejecuta la política por ella trazada.

Las tendencias concentracionistas del sector financiero y los desmanes de algunas de las entidades, han dado fuerza a la tesis de la conveniencia de su nacionalización.

Parece difícil que una nación tolere desafueros, abusos y deformaciones como las producidas en Colombia en el sector de las finanzas, sin que instintivamente se mire al Estado, como representante de la comunidad, creyendo que en su control absoluto está el remedio.

Sin embargo, esa política sería contraproducente, dados la estructura y los vicios que afectan la eficiencia, responsabilidad y pulcritud del Estado en Colombia; y sería innecesaria si se aplican plenamente los instrumentos y doctrinas de que dispone el país para poner en marcha, dentro del contexto de una economía de carácter mixto como la consagrada en nuestra Constitución, los mecanismos que garantizan una mayor participación de la política pública en el campo financiero para controlar las tendencias de concentración, sanearlo de prácticas dañinas y democratizarlo, con el convencimiento de que su desorganización, corrupción y limitaciones pueden comprometer seriamente el proceso económico, ya que a él corresponde como razón de ser la financiación de la actividad productiva.

En verdad en nuestro país el derecho monetario pertenece al derecho público de la Nación y comprende la regulación jurídica del dinero en su más amplia acepción. Es el ejercicio por parte del Estado de la soberanía monetaria, que abarca no solamente la noción del numerario, sino en especial las actividades bancarias de emisión, la de la banca comercial y de las instituciones de ahorro.

En consecuencia, todo el sistema bancario, incluyendo el del ahorro, por constituir esencialmente un servicio originario del Estado, es un servicio público, que cuando es prestado por particulares, funciona bajo la forma de concesiones temporales, en virtud de las cuales el Estado delega el manejo del crédito y del ahorro, conservándose el derecho de vigilar y controlar el cumplimiento de la actividad que se ha transferido, en forma tal que garantice el servicio en función de las necesidades de la comunidad; y reservándose también el derecho de cancelar la concesión cuando se considere que la prestación del servicio se aparta de los cánones fijados por el legislador.

Además, corresponde a la Junta Monetaria realizar la política monetaria, de crédito y de cambios.

VOLVER A LA INTERVENCION DEL ESTADO

Con base en estas doctrinas e instrumentos, el país debe volver a implantar seriamente el criterio de intervención del Estado en el sector financiero.

Ello quiere decir que se reconozca que el mercado libre, a base de altas tasas de interés, en una economía como la colombiana, sujeta a tantas rigideces, no puede, sin una decisiva intervención del Estado, asignar los recursos en forma eficiente y racional para que las inversiones se hagan en los campos que más convengan al país, con un criterio social y con miras a largo plazo y no sólo en aquellos renglones de fácil recuperación y elevadas utilidades.

Si se mantienen las altas tasas de interés, si se tolera que ingentes recursos se vayan a la especulación, si se permite que el ahorro, el crédito y los recursos financieros en general sean controlados por pequeños grupos o personas naturales, será imposible impulsar el desarrollo y reactivar la economía. Y si el Estado no dirige bien su política monetaria, será imposible el control de la inflación que está distorsionando todo el proceso económico.

FORTALECIMIENTO DE LA JUNTA MONETARIA

No obstante el indispensable avance que representó la creación de la Junta Monetaria, la forma como fue constituida ha venido demostrando sus deficiencias en el manejo adecuado de la política monetaria y de crédito, advertidas de tiempo atrás.

Esas deficiencias se deben fundamentalmente a dos causas: la primera, que de ella hagan parte, además del Ministro de Hacienda, que tiene que ser un eje, el Ministro de Fomento como los de Desarrollo y Agricultura, lo cual se presta a que se extralimite el uso de los recursos de redescuento provenientes del Banco Emisor y a que se creen interferencias peligrosas para garantizar una política que dé suficiente liquidez a la economía, pero a la vez defienda la estabilidad de precios. Esto no quiere decir que los Ministros de Fomento no deban tener participación en la formulación de la política de crédito, pues como se propone en el proyecto tienen campo para ejecutarla a través de las funciones del Banco de Desarrollo que se propone asignarle al de la República, de cuya Junta Directiva harían parte.

La segunda causa es la existencia de dos consejeros de la Junta Monetaria, quienes no obstante tener en la práctica la mayor responsabilidad en la formulación de la política, carecen de voto y como simples funcionarios de la Junta, sin término fijo, no tienen independencia ante el mismo gobierno, ni responsabilidad pública para definir la política que más convenga al país.

No es extraño, en consecuencia, que en la Junta predomine el criterio fiscalista del gobierno o de expansión de los Ministros de Fomento, que desvirtúan la independencia que debe tener la máxima autoridad monetaria, tanto frente a las presiones de interés privado como del sector público para financiar los recurrentes déficits fiscales.

Lo acaecido durante los últimos años demuestra irrefutablemente lo anterior. La economía se ha manejado con expansiones anuales de los medios de pago por encima del 15% lo cual ha sido uno de los factores más determinantes de las altas tasas de inflación. Las autoridades monetarias han sido incapaces de controlar con oportunidad y eficiencia la monetización automática de las divisas provenientes de las bonanzas cafeteras que dieron y están dando por

resultado peligrosos desbordamientos monetarios. Y la acción del gobierno durante los últimos años se ha traducido en grandes emisiones para cubrir sus cuantiosísimos déficits fiscales.

En su acción, las autoridades monetarias, para contrarrestar otro tipo de situaciones que no es del caso analizar en esta exposición de motivos, ha logrado éxitos muy parciales respecto al crecimiento de los medios de pago, a la vez que para ello han tenido que imponer restricciones muy severas al sector productivo del país y aprovecharse el gobierno, casi con exclusividad, de los limitados recursos del mercado de capitales, por medio de papeles de rentabilidad privilegiada.

Estas consideraciones parecen suficientes para demostrar la bondad del proyecto en cuanto al fortalecimiento de la Junta Monetaria, sin menguar su carácter eminentemente público y concediéndole mayor autoridad, independencia y estabilidad como máxima autoridad monetaria. Para ello se propone integrarla, a más del Ministro de Hacienda, quien la preside y el Gerente del Banco de la República y del Jefe del Departamento Nacional de Planeación, con dos miembros de alta calificación, con derecho a voto, nombrados por el Presidente de la República, para períodos fijos y quienes por su idoneidad, jerarquía y autoridad aporten a la Junta criterios de continuidad en la política, independencia responsable ante las presiones gubernamentales y proyecciones a largo plazo, que hoy son débiles, como se explicó, dada su composición con funcionarios eminentemente transitorios como los Ministros y los actuales consejeros, sin voto en las decisiones de la entidad.

Además, con el fin de hacer operante la separación y delimitación de las áreas de operación del Banco de la República, se propone en el Artículo 6° del proyecto que la ejecución y control de las políticas trazadas por la Junta Monetaria se ejercerán por un comité ejecutivo compuesto por el Gerente del Banco de la República y los dos miembros permanentes de la Junta Monetaria de que trata el Artículo 3°.

Esto quiere decir que dependerá de la propia Junta Monetaria ejecutar su política de Banca Central disponiendo para ello de los elementos humanos y materiales del Banco de la República y de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto dicte la Junta Monetaria.

Así se propone en los artículos 3°, 4° y 5° del proyecto en cuanto a composición de la Junta, calidades y derechos de sus miembros y fortalecimiento de su función esencial de directiva de la Banca Central.

NUEVAS FUNCIONES DE LA JUNTA MONETARIA

El proyecto en su Artículo 7° propone agregarle a la Junta Monetaria una nueva función a saber:

Fijar el régimen de inversiones admisibles y obligatorias a los intermediarios financieros.

Desde hace varios lustros y especialmente a partir del Decreto 1691 de 1960, el Estado, con el criterio de que esas entidades recogen el ahorro popular y que parte importante de éste debe utilizarse para financiar los programas de desarrollo, ha obligado a tales entidades a suscribir determinada proporción de sus recursos disponibles en bonos, cédulas hipotecarias y en general en papeles públicos. Este ha sido el régimen de inversiones forzosas. Las inversiones admisibles se establecen a las mismas entidades financieras como garantía de cumplimiento de los requisitos de seguridad, disponibilidad y liquidez que deben ofrecer sus activos de crédito y ahorro en relación con el vencimiento de las obligaciones que deben cubrir.

Esta función se justifica que esté en manos de la Junta Monetaria, a fin de que el sistema de las inversiones forzosas y admisibles se establezca sobre bases técnicas, pueda ser ajustado permanentemente y revisado con periodicidad para evitar el congelamiento de las modalidades de los papeles o sus tasas de interés y así la economía, sin lesionar la solidez de las entidades financieras, pueda beneficiarse con oportunidad de estos importantes recursos.

ECONOMIA DE OCIO Y ESPECULACION

Es bien sabido que el ahorro constituye fundamento indispensable para la inversión y el crecimiento de los sectores productivos. Pero a la vez que cuando se desvía a la especulación se convierte en factor dañino y perturbador de la economía.

Esto es lo que ha sucedido en Colombia.

Durante la década de los 70, es indudable que el sector financiero mostró gran dinamismo en comparación con el resto de la economía, en términos de crecimiento de recursos, de nuevos servicios e instituciones y de participación en el Producto Interno Bruto. El total del ahorro creció con el PIB del 6.7% en 1970 al 18.2% en 1980, es decir, que se multiplicó por tres.

Sin embargo, es de advertir que el sector se fortaleció con base en repetidos ciclos especulativos de los

recursos financieros dentro del sector mismo, en detrimento de la financiación requerida para las inversiones productivas; y que un gran volumen de recursos se orientó hacia activos muy rentables de corto plazo, a la compraventa de propiedad raíz, a las importaciones y a la financiación de bienes de consumo durable, principalmente vehículos.

La economía colombiana fue convirtiéndose en una economía esencialmente de especulación y de ocio, con base en tasas usurarias de interés.

Mientras entre 1970 y 1979, la participación del ahorro financiero en la economía se multiplicó por tres, la inversión bruta se mantuvo estática, pues sólo aumentó en el período de diez años del 20.3% al 20.7% en relación con el Producto Interno Bruto, pese a las bonanzas cafeteras. La diferencia de estos dos indicadores es señal de que cuantiosos recursos canalizados hacia el ahorro financiero no se han orientado hacia la inversión productiva, ni han estado financiando la acumulación de capitales necesarios para el crecimiento.

Los problemas de financiamiento de los sectores de la producción y principalmente de la industria, debido a las circunstancias anotadas, pueden concertarse en los siguientes puntos:

- a) El necesario proceso de capitalización de las empresas, se ha visto sustituido por uno de creciente endeudamiento;
- b) La toma de las empresas por grupos financieros ha conducido en muchos casos a hacer más privilegiado el interés conjunto del grupo sobre la actividad productiva como tal;
- c) La tradicional vía de capitalización, la sociedad anónima, ha entrado en grave crisis y viene siendo sustituida por la acción de fuertes grupos financieros;
- d) La política interna de las empresas y los grupos —endeudamiento y concentración— ha sido complementada por una estricta política del gobierno que cierra el círculo vicioso de la especulación financiera dada la fuerte restricción del crédito.
- e) Estructuralmente sigue sin poderse establecer en Colombia un mercado financiero a mediano y largo plazo, en sentido estricto.

CAMBIO DE ORIENTACION

Frente al panorama que presenta el sector finan-

ciero resulta difícil imaginar un proceso de industrialización como el que requiere el país, hacer frente al reto de incrementar y diversificar las exportaciones, de desarrollar los programas mineros con recursos básicamente de origen nacional de impulsar los planes hidroeléctricos, etc.

En consecuencia, si es contraproducente la nacionalización del sector financiero y el país exige que sus escasos recursos estén en función de su desarrollo, dentro de un sistema de economía mixta, se hace imperativo un cambio de dirección que permita orientar parte importante de los recursos del ahorro nacional a inversiones básicas para el desarrollo del país, que hoy se van en cantidades insospechadas a la especulación y que, como está demostrado, el mercado libre no logra encauzar, requiriéndose por lo tanto medidas compulsivas como las inversiones forzadas para dar una orientación social a la inversión, no obstante se conserve fundamentalmente en manos privadas.

Una política de esta naturaleza está en consonancia con la doctrina de un liberalismo moderno que desde Keynes proclama la necesidad de combatir las desviaciones especulativas del capitalismo y la conveniencia de "socializar" la inversión, como único medio de reducir el desempleo o incrementar el desarrollo, sin nacionalizar o colectivizar los medios de producción o el sector financiero.

Pero tendría que ponerse particular cuidado en garantizar que los escasos recursos del ahorro se orienten realmente a financiar los sectores dinámicos de la economía, a la producción, a las industrias básicas, de los cuales dependerá la creación de empleos estables y mejor remunerados. Sin ello será imposible obtener un crecimiento mayor y autosostenido de la economía y avanzar en una mejor distribución del ingreso.

Dos grandes desviaciones puede tener una política de canalización del ahorro como la que se propone, si no se centraliza en una entidad especializada como el Banco Nacional de Desarrollo.

En primer lugar, tratar de suplir las deficiencias del presupuesto nacional y de las demás entidades públicas que atraviesan difíciles situaciones fiscales, con los recursos del ahorro que captan las entidades financieras para construir puertos, financiar programas de acueducto y en general obras públicas.

Esto lo debe atender el ahorro del sector público, gracias a una buena política tributaria y de gastos. El país tiene una dolorosa experiencia en la década

de los 50 con el Fondo de Estabilización, a través del cual se malbarataron ingentes recursos tratando de suplir la incapacidad financiera del Estado.

En segundo lugar, descompensar el crecimiento equilibrado de la economía descuidando los sectores productivos.

BANCO NACIONAL DE DESARROLLO

La asignación de funciones del Banco Nacional de Desarrollo al Banco de la República, y los recursos de que puede disponer, de conformidad con el Artículo 12 del proyecto, conforman un instrumento adecuado y eficaz para lograr los propósitos esenciales de garantizar que recursos importantes del crédito y del ahorro se orientan a las inversiones productivas.

Los alcances del proyecto en relación con las funciones del Banco de Desarrollo que se le asignan al Banco de la República, pueden resumirse en los siguientes puntos:

I. El Banco estaría dirigido, conforme al Artículo 8° del proyecto, por una Junta de 12 miembros, de carácter semejante a la actual del Banco de la República, en la cual está representado el Estado por los Ministros de Hacienda, Desarrollo, Agricultura y Ganadería, Minas y Energía, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y por cinco representantes de los sectores financieros, de la producción, de la distribución y de la economía popular en cabeza de las centrales sindicales y del movimiento cooperativo.

Teniendo en cuenta que la Junta del Banco de la República desempeñaría como función principal la de ejecutar la política de un Banco Nacional de Desarrollo, bien podría discutirse si ella debería ser presidida por el Ministro de Desarrollo y no por el de Hacienda.

Con este mismo criterio de especialización y correcta ubicación de las distintas entidades reguladoras del sector financiero, el proyecto ratifica que la Junta Monetaria debe ser presidida por el Ministro de Hacienda y dispone que la Comisión Nacional de Valores debería funcionar como organismo vinculado al Ministerio de Hacienda.

II. Las fuentes de los recursos del Banco de la República para el cumplimiento de sus funciones de Banco Nacional de Desarrollo, serían las siguientes:

a) El producto de un "Bono Nacional de Desarrollo",

que tendrían que suscribir todos los intermediarios financieros en la proporción de sus recursos, que periódicamente determine la Junta Monetaria;

El propósito es que desaparezcan todas las inversiones forzosas hoy vigentes para los bancos, compañías de seguros y en general para los intermediarios financieros y se unifiquen en un solo papel con intereses adecuados; entre otras razones, para tratar de orientar mejor este importante aspecto de la estructura financiera de la entidades.

Correspondería a la Junta Monetaria, como ya se explicó, determinar las modalidades del "Bono Nacional de Desarrollo".

El momento de los recursos que se arbitrarían por este medio sería muy importante, si se tiene en cuenta que las inversiones voluntarias y obligatorias actuales de los intermediarios financieros, de distintas modalidades y con diversas destinaciones ascienden a 452.830 millones de pesos;

b) Los recursos de carácter tributario de que hoy disponen los fondos financieros del Banco de la República;

c) Los recursos provenientes del crédito externo o interno que se contraten para el financiamiento de los programas, sin competencia privilegiada con el sector privado en el mercado de capitales;

d) El cupo global de redescuento que pueda concederle la Junta Monetaria dentro del margen de expansión no inflacionario de que disponga en su presupuesto monetario;

e) Los recursos que gracias a su gestión ante la Junta Monetaria, el Banco de la República, en ejercicio de sus funciones de Banco Nacional de Desarrollo, consiga mediante la aplicación por parte de las autoridades monetarias de las facultades de fomento conferidas por las leyes en cuanto a redescuentos y medidas específicas, como las de señalar cupos especiales de crédito para determinadas operaciones económicas, fijar y variar las tasas de interés y descuento según la importancia de la respectiva operación, permitir que las entidades bancarias puedan mantener parte de sus encajes en determinados préstamos u operaciones favorables al desarrollo de la economía nacional, y en general las enumeradas en el Artículo 10 del proyecto.

III. La Junta Directiva del Banco de la República constituida en la forma descrita, haría anualmente, con base en su presupuesto de recursos y teniendo en

cuenta primordialmente los planes de desarrollo del país, la asignación de ellos para financiar los programas que se consideren prioritarios en los campos agrícola, industrial, de exportaciones distintas al café, mineros y energéticos y de vivienda popular subsidiada.

Debe resaltarse la ventaja que representa que una entidad especializada y con amplios recursos pueda asignarlos con un criterio de prioridad y en forma tal que se movilicen de un sector a otro con oportunidad. La existencia de fondos o recursos con destinación especial se presta a que parte de ellos no se utilicen por falta de proyectos o a que se desvíen de los objetivos básicos de fomento de los Fondos del Banco de la República que operan con gran rigidez y como compartimientos estancos.

El Artículo 11 del proyecto autoriza al Banco de la República para que dentro de las normas generales dictadas por la Junta Monetaria, determine las modalidades de los créditos en cuanto a plazos, intereses, etc., de conformidad con las características de los diversos programas que vayan a financiarse.

Ante todo, se trata de que puedan establecerse líneas de crédito a mediano y largo plazo.

IV. El Banco de la República, en el desempeño de sus funciones del Banco Nacional de Desarrollo, no invertiría directamente, sino que utilizaría para ejecutar sus programas a las entidades existentes, públicas y privadas, como los bancos, las corporaciones financieras, el Instituto de Fomento Industrial, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, el Banco Central Hipotecario, etc. Se contrataría con las entidades que quisieran desarrollar los respectivos programas de préstamo, como hoy operan los fondos financieros del Banco de la República, y se ejercería un estricto control de las inversiones para impedir la desviación de los recursos a fines distintos a los fijados en los programas.

LA REDUCCION DE LAS TASAS DE INTERES

Gracias a la asignación de un volumen importante de recursos de ahorro y de crédito en la forma propuesta, podría adelantarse una política más efectiva de reducción de las altas tasas de interés que están asfixiando la economía, fijándolas, al menos, muy próximas a los índices de inflación, y aun subsidiándolas cuando se considere necesario.

Mientras no se tenga control sobre una masa importante de recursos que abastezca en proporción

considerable las necesidades productivas, será muy difícil reducir el costo del dinero.

AUTONOMIA DE LAS FUNCIONES

El proyecto concibe adscribir al Banco de la República las funciones de Banco de Desarrollo, con total independencia contable, teniendo en cuenta que la creación de un nuevo organismo implicaría desaprovechar la valiosa experiencia de la entidad, crear nueva burocracia, perder el extraordinario nombre del Banco de la República en los mercados internacionales y la solidez de la entidad.

Además, se ha tenido en cuenta que no es inconveniente que, manteniendo una plena independencia de funciones, la máxima autoridad monetaria, es decir, la Junta Monetaria, esté en permanente contacto con la realidad económica del país a través de un Banco de Desarrollo que tiene entre sus funciones gestionar ante ellas una política financiera para el fomento de las actividades productivas y de los proyectos básicos del desarrollo. En esta forma se consigue el doble propósito de garantizar una política monetaria de estabilidad, pero suficientemente dinámica y práctica que impulse la economía.

COMISION NACIONAL DE VALORES

El proyecto dispone en el Artículo 13 que la Comisión Nacional de Valores funcione como organismo vinculado al Ministerio de Hacienda y no al de Desarrollo.

Ello es apenas natural. El estímulo, organización y regulación del mercado público de valores, debe girar dentro de la misma órbita de las entidades que tienen a su cargo las funciones de la Banca Central y en general el manejo de la intervención del Estado en el campo de la moneda y del crédito, que tiene como complemento indispensable el mercado de capitales. Lo otro se presta a políticas contradictorias, a interferencias y a ineficiencia en la ejecución de la política financiera.

DEFINICIONES JURIDICAS

El Ordinal 14 del 120 de la Constitución sobre intervención del Presidente de la República en el Banco de Emisión y en el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado,

ha dado lugar a un largo proceso de interpretaciones diferentes por parte de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, dentro de sus respectivas órbitas constitucionales, que han venido siendo plasmadas en importantes sentencias.

La Corte mantiene su doctrina, hasta su última sentencia del 15 de diciembre de 1973, sobre la Ley 7a. de ese año, por medio de la cual "se regula sobre la emisión, se dan unas autorizaciones al Gobierno para celebrar un contrato y se adicionan las facultades de la Junta Monetaria", de que "El Congreso carece de competencia para dictar las normas relativas al Banco Emisor, toda vez que la Constitución ha establecido una competencia excepcional que normas objetivas de derecho con base en la doctrina de los decretos autónomos o reglamentos constitucionales, cuyo rasgo fundamental consiste en ser la expresión de un poder subordinado, propio, autónomo, igual al de la ley y no compartible con el Congreso".

En consecuencia, el fallo sobre la Ley 7a. de 1973 declaró inexecutable las disposiciones relativas a la integración del patrimonio del Banco, junta directiva y seccionales, control del Banco, distribución de utilidades, régimen jurídico de la entidad y otras. Sólo aceptó como executable las disposiciones referentes a la Junta Monetaria, la que declara que el atributo estatal de la emisión será indelegable, el acceso de los bancos a los servicios y liquidez que a la Banca Central otorga al sistema bancario y la declaración de utilidad pública de la adquisición por el Estado de las acciones del Banco.

El Gobierno tuvo que apresurarse a dictar los Decretos 2617 y 2618 de 1973 para ajustar el nuevo régimen del Banco de la República a las decisiones de la Corte y poder conservar su estructura sin solución de continuidad.

Es importante relieves que el fallo comentado fue motivo de amplísima controversia en la Corte y que frente al salvamento de voto de la mitad de los Magistrados, tuvo que sortearse con un juez para dirimir el diferendo.

El salvamento de voto no admite que "el Gobierno pueda llegar hasta modificar la estructura del ente intervenido (Banco de la República en este caso), arrogándose prerrogativas señaladas y por modo expreso por la Carta al Congreso". Y afirma que "cuando la Constitución faculta al Presidente de la República para ejercer intervención sobre una determinada entidad, es obvio que se supone la de su existencia debidamente estructurada por el Legislador, que es a

quien la Constitución le atribuye el poder de crearlo y organizarlo de acuerdo con el numeral 10 del Artículo 76, que atribuye al Congreso la potestad de expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y de otros establecimientos públicos, y empresas comerciales del Estado". El salvamento agrega, además de sostener que "la sentencia de la Corte desplaza la competencia clara y expresa del Legislador hacia el Gobierno que queda investido de facultades de modificar cuando lo tenga a bien los estatutos básicos del Banco de la República", que "ante una facultad implícita del Presidente para dictar reglamentos autónomos, deducidos de una atribución constitucional que le es propia y una competencia expresa señalada al Legislador por la Ley Suprema sobre un punto determinado, aquél no puede comprender este punto en su reglamento, sin excederse en el ejercicio de su facultad excepcional".

El Consejo de Estado, por su parte, no comparte, en diversos fallos, la interpretación de la Corte sobre los alcances de los reglamentos constitucionales, no subordinados a la ley y por lo tanto autónomos y su doctrina la ha consignado en varios fallos sobre decretos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de la atribución del Ordinal 14 del Artículo 120.

El Ejecutivo, a través del Acto Legislativo Número 1 de 1979, quiso derogar el Ordinal 14 del mencionado Artículo 120 y establecer como atribución del Congreso la de "intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado". En esta forma se abolían los reglamentos constitucionales o autónomos.

Como es sabido, la Corte Suprema de Justicia dejó sin piso este estatuto y, por lo tanto, volvió a quedar vigente en todas sus partes el Ordinal 14 del Artículo 120 de la Carta y sin fuerza el Ordinal 1o. del Artículo 63 del Acto Legislativo Número 1 de 1979 que confería poderes de intervención en el Banco de Emisión al Presidente de la República, con el propósito de definir la competencia de los órganos del Estado en relación con la entidad.

El Congreso de la República no puede ser indiferente a la contradictoria e inestable situación jurídica descrita en relación con el Ordinal 14 del Artículo 120 y sobre la urgencia de establecer normas claras y precisas sobre la competencia y alcances de los órganos del Poder Público para intervenir en asuntos de tanta monta para la estabilidad financiera del país como la estructura del Banco Emisor y el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro privado.

Bien sabemos que el presente proyecto de ley contiene algunos Artículos en relación con los cuales pueden presentarse distintas interpretaciones sobre la competencia del Congreso o del Ejecutivo para dictarlos.

En consecuencia, consideramos que el Parlamento debe ocuparse del asunto y aprovechar la presente ini-

ciativa para definir una política sobre tan fundamental materia de las competencias.

Esperamos que el Senado de la República estudiará con detenimiento este proyecto cuyo principal mérito es basarse en la propia experiencia e instituciones colombianas para hacer frente a un problema de tanta trascendencia como la regulación del sistema monetario y financiero del país.

SENADORES DEL NUEVO LIBERALISMO

Luis Carlos Galán Sarmiento
Gabriel Rosas Vega
Alfonso Valdivieso Sarmiento
Iván Marulanda Gómez
Pedro José Barreto Vaca

Ernesto Rojas Morales
Delio Germán Enciso Nieto
Silvia Rugeles de Rugeles
Alvaro Restrepo Londoño
Juan Ramón Barberena Hidalgo
Germán Lozano Enciso

REPRESENTANTES A LA CAMARA DEL NUEVO LIBERALISMO**PRINCIPALES**

César Pardo Villalba
Rafael Amador Campos
José Blackburn Cortés
Alberto Villamizar Cárdenas

José Corredor Núñez

Silvio Mejía Duque

Mauricio Guzmán Cuevas

Alvaro Archbold Manuel

SUPLENTE

Marco Antonio Córdoba Albarracín
María Cristina Ocampo de Herrán
Enrique Peña Uribe
Alegría Fonseca Barrera

Ricardo Gallo Arias

Isaac Herskovich Wilgus

Fernando Corrales Cruz