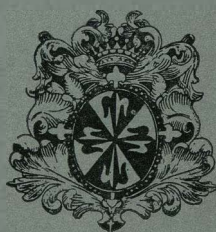


Revista  
del Colegio Mayor de  
Nuestra Señora del Rosario



AÑO LV — SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 1961 — Nos. 456 y 457

BOGOTA — COLOMBIA

Correspondencia, Suscripciones y Propaganda

REVISTA DEL COLEGIO MAYOR DE  
NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

Calle 14 No. 6-25 - Apartado 72

BOGOTA - COLOMBIA

Los artículos publicados en esta Revista  
pueden ser reproducidos citando su origen  
y autor

La responsabilidad de los artículos pertenece  
al autor

La colaboración es rigurosamente solicitada

HA LEIDO UD.

# arco

La Revista de temas de actualidad....  
con interés permanente!

EN ARCO UD. ENCONTRARA:

TEMAS NACIONALES  
CRONICAS INTERNACIONALES  
CIENCIA  
ECONOMIA  
ARTE  
LITERATURA  
CINE Y TEATRO

LA REVISTA QUE OCUPARA UN PUESTO DE HONOR EN SU  
BIBLIOTECA

Suscripcion \$ 35.00 - 12 Números - Extranjero U.S. \$ 11.00



arco

COLOMBIA: Of. Cra. 8a. No. 19-24 - 610/12

Teléfono 428-339



# Aseguradora Gran Colombiana de Crédito

# Aseguradora Gran Colombiana de Vida S. A.

LE OFRECEN SUS SEGUROS DE:

CREDITO INDIVIDUAL  
CREDITO COLECTIVO  
PERDIDAS INDIRECTAS  
RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL  
COLECTIVOS DE VIDA Y ACCIDENTES  
PERSONALES

TRANSPORTES  
ROBO  
MANEJO  
VIDRIOS  
CUMPLIMIENTO  
INCENDIO  
AUTOMOVILES

Dirección: Calle 14 No. 6-88 - 2o. piso

Teléfonos: Commutador: 340-140

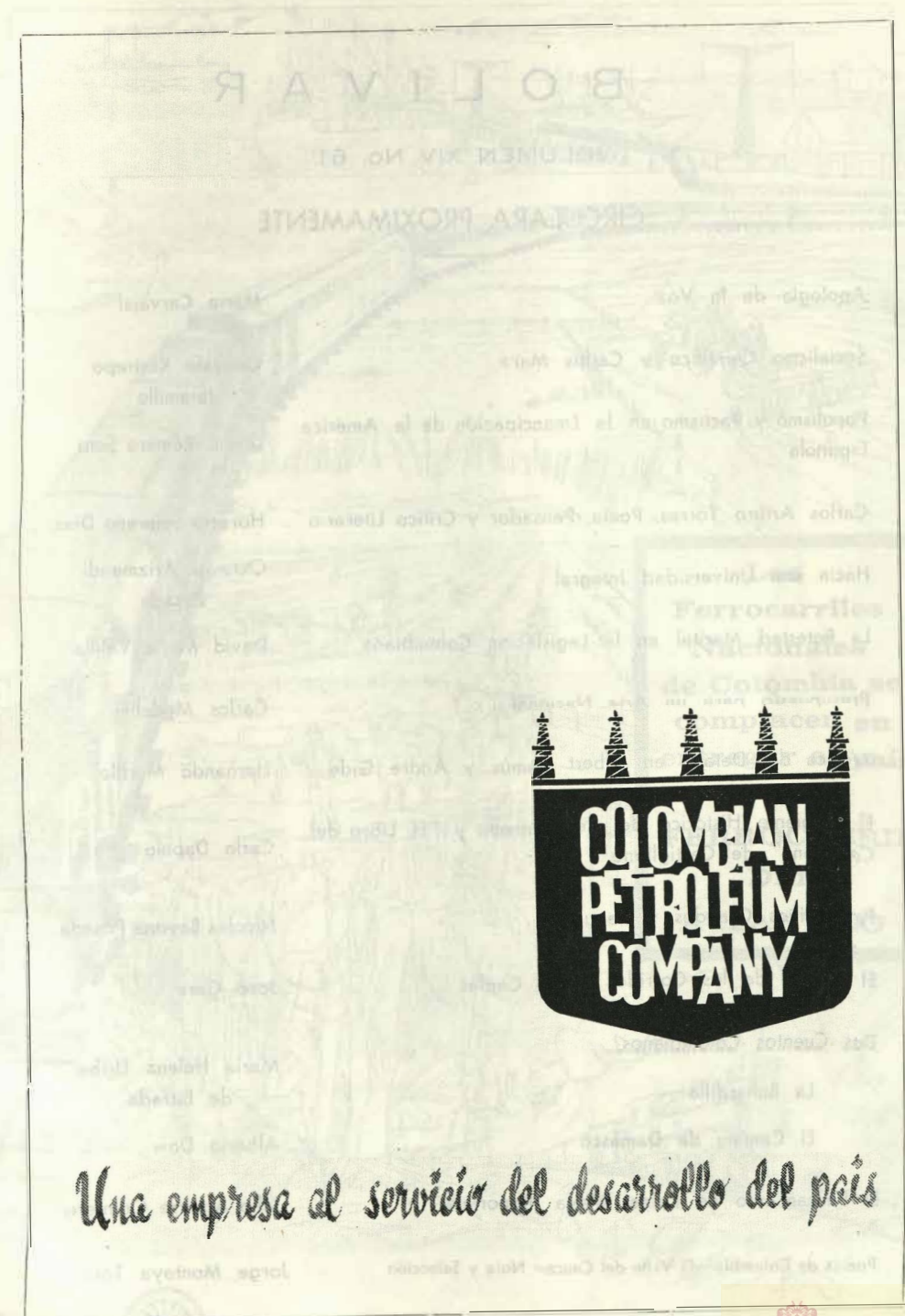
Director: 439-650 - 343-285

430-871 - 343-559

428-679 - 340-636

430-771 - 343-957

AGENCIAS EN TODO EL PAIS



*Una empresa al servicio del desarrollo del país*



# BOLIVAR

VOLUMEN XIV No. 61

## CIRCULARA PROXIMAMENTE

Apología de la Voz	Mario Carvajal
Socialismo Científico y Carlos Marx	Gonzalo Restrepo Jaramillo
Populismo y Pactismo en la Emancipación de la América Española	Luis E. Romero Soto
Carlos Arturo Torres, Poeta, Pensador y Crítico Literario	Horacio Bejarano Díaz
Hacia una Universidad Integral	Octavio Arizmendi Posada
La Potestad Marital en la Legislación Colombiana	David Mejía Velilla
Presupuesto para un Arte Nacional	Carlos Medellín
Técnica del Detalle en Albert Camus y Andre Gide	Hernando Murillo
El Ambiente Histórico del Renacimiento y "El Libro del Cortigiano" de Castiglione	Carlo Dapelo
Para Niños Grandes y Pequeños	Nicolás Bayona Posada
El Palacio de los Corridos y las Coplas	José Gers
Dos Cuentos Colombianos: La Buhardilla	María Helena Uribe de Estrada
El Camino de Damasco	Alberto Dow
El Pensamiento de Rafael Maya (Reportaje)	Julio Aguirre Quintero
Poetas de Colombia -El Valle del Cauca- Nota y Selección	Jorge Montoya Toro



**Los  
Ferrocarriles  
Nacionales  
de Colombia se  
complacen en  
entregar al país  
el  
FERROCARRIL  
DEL  
ATLANTICO**



**FERROCARRILES NACIONALES**

87 AÑOS  
AL SERVICIO  
DE LOS  
COLOMBIANOS



COMPAÑÍA COLOMBIANA DE SEGUROS

FUNDADA EN 1874

LA MAS ANTIGUA EN EXPERIENCIA  
LA MAS MODERNA EN SERVICIOS

**calidad que nace...  
sabor que se hace**

Juan Valdez  
sabe cultivar  
y preparar  
el mejor café



**prepare bien su café**



Para preparar buen café, por cada pocillo pequeño de agua tome una cucharada sopera de café molido y dépositela en un colador de tela,



luego vierto sobre este la cantidad ya indicada de agua hirviendo... Si lo prefiere más fuerte, ponga más café en el colador.



No utilice residuos... no recaliente ni ponga a hervir el café...  
**PARA SU BUEN GUSTO... BUEN CAFE**

**FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS**

**CUELLAR SERRANO GOMEZ**

**PILOTES BENOTO**

**CUELLAR SERRANO GOMEZ**

**PILOTES BENOTO**

**CUELLAR SERRANO GOMEZ**

**PILOTES BENOTO**

**CUELLAR SERRANO GOMEZ**

REVISTA  
DEL COLEGIO MAYOR  
DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FUNDADOR:

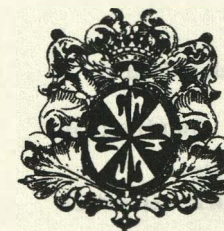
MONS. RAFAEL MARIA CARRASQUILLA

RECTOR:

MONS. JOSE VICENTE CASTRO SILVA

ADMINISTRA:

MARIO SUAREZ MELO



(TARIFA REDUCIDA EN EL SERVICIO POSTAL DEL MINISTERIO DE  
CORREOS. LICENCIA NUMERO 1848)

AÑO LV - SEPBRE. - DBRE. 1961 - Nos. 456 Y 457

REVISTA  
DEL COLEGIO MAYOR  
DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

CONTENIDO:

DERECHO

Las Corporaciones Autónomas  
Regionales

**Jaime Vidal Perdomo**

ECONOMIA

Los Objetivos de un Programa Económico Nacional

**Lauchin Currie**

El Café y sus Impuestos

**Antonio Alvarez Restrepo**

FILOSOFIA

Los Problemas de la Libertad

**Gonzalo Restrepo Jaramillo**

SOCIOLOGIA

Salud Mental y Desorganización Social

**Guillermo Uribe Cualla**

NOTAS CRITICAS

Hombre, Misterio y Realidad en el  
Espacio

**Ovidio Oundjian B.**

Papini: la Spia del Mondo

**Julio Aguirre Quintero**

Poetas Turcos Contemporáneos

**Oscar Echeverri Mejía**

BIBLIOGRAFIA

Comentarios de **Mario Suárez Melo**  
y **Pluvio Catón**

VIDA ROSARISTA

SAMONTELA EMODAROPROZ BAL  
REGIONALES

En la actualidad existen tres Corporaciones Autónomas Regionales en el Valle del Cauca (C. V. C.): la del Valle del Magdalena y del Cauca (C. V. M. C.) y la de la Sabana de Bogotá y de las Valles de Ubaté - Chigorodó (C. V. S. V.). La Constitución del Cauca tuvo su origen en el Decreto Legislativo 1117 de 1964, la del Magdalena fue creada por el Decreto por el cual se reorganiza el Cauca de 1965, debido en el desarrollo de las leyes legales emanadas por la Ley 10 de 1954 y la de la Sabana de Bogotá por la Ley 8 de 1961. Además, existen en la Cámara Legislativa varias propuestas de organización de otras entidades de este tipo, tales como el Valle del Cauca creado por la C. V. C.

En tiempo ya, por lo tanto de hacer una presentación general de los fundamentos conceptuales jurídicos y económicos que pueden servir como bases para la creación de una entidad que permita la posibilidad de crear organizaciones que permitan el desarrollo del territorio de cada una de las entidades que existen en el país. La Ley 10 de 1954, que dio origen al artículo 10 de la Constitución Nacional, que establece el artículo 10 de la división política del territorio colombiano dentro de los límites de cada Departamento, para crear el servicio público. Las divisiones regionales a 10 departamentos, la intervención pública y el servicio de la zona, se podrán en relación con la división política.

DERECHO



## LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES

JAIME VIDAL PERDOMO

En la actualidad existen tres Corporaciones Autónomas Regionales: la del Cauca (C. V. C.), la del Valle del Magdalena y del Sinú (C. V. M.) y la de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (C. A. R.). La Corporación del Cauca tuvo su origen en el Decreto Legislativo 3110 de 1954; la del Magdalena fue creada por el Gobierno por Decreto extraordinario 1710 de 1960, dictado en el ejercicio de las facultades legales otorgadas por la Ley 19 de 1958, y la de la Sabana de Bogotá por la Ley 3ª de 1961. Además, cursan en las Cámaras Legislativas varios proyectos de organización de otras entidades de este tipo, quizá como reflejo del éxito obtenido por la C. V. C.

Es tiempo ya, por lo tanto, de hacer una presentación general de las finalidades, características jurídicas y problemas que pueden presentar estas nuevas personas jurídicas, indicando que la posibilidad de crear organizaciones cuyas funciones se extiendan al territorio de más de un Departamento reside en el acto Legislativo N° 3 de 1959, que dice: "El artículo 7º de la Constitución Nacional quedará así: Artículo 7º: Fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada Departamneto, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y el fomento de la economía podrán no coincidir con la división general."

Con anterioridad al acto legislativo N° 5 de 1954, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC) que existía en aquella época, había dispuesto: "El legislador podrá crear establecimientos públicos, dotados de personería ju-

ridica autónoma, para la prestación de uno o más servicios especialmente determinados, los cuales tendrán competencia para la ejecución de los actos necesarios al cumplimiento de su objeto, y en sus actividades podrán abarcar todo el territorio nacional o parte de él."

Con fundamento en esa disposición el Gobierno creó, por Decreto Legislativo, la Corporación del Valle del Cauca. Dejado sin valor jurídico ese texto por virtud del acto constitucional del 1º de diciembre de 1957, las Corporaciones tienen apoyo jurídico en el Acto Legislativo N° 3 de 1959 ya citado.

#### A) OBJETO DE LAS CORPORACIONES.

Como ocurre en otros países, los límites departamentales no consultan muchas veces los intereses de las regiones, son más arbitrarias que naturales; creados por razones de orden sentimental, por conveniencias políticas, por el juego de intereses de cualquier índole, o impuestos por actos guerreros y, por sobre todo, en una época en que la problemática económica se desconocía, los Departamentos presentan fraccionamientos absurdos de unidades económicas o geográficas. Frecuentemente se observa el caso de secciones del país que tienen vida comercial y agrícola en torno de un centro determinado y se les estrangula para amarrar su vida administrativa a otro centro con el cual no existe ningún vínculo espontáneo.

Las corporaciones tienden a superar los esguinces que la organización administrativa produce en algunos sectores del territorio para crear autoridades y servicios por encima de los mojones departamentales, integrando las unidades económicas correspondientes.

Sobre el área de las unidades económicas o geográficas se plantea el tratamiento que debe darse al problema de desarrollo integral de la sección respectiva, organizando los servicios que se consideran esenciales para lograrlo y creando las autoridades que deben encargarse de su realización. Naturalmente, la determinación de la porción territorial de la Corporación y, en especial, la de sus necesidades primordiales, debe ser objeto de atento estudio. La Corporación del

Valle del Cauca fue organizada atendiendo a la recomendación del doctor David Lilienthal, quien fue durante varios años director de la Tennessee Valley Authority (T. V. A.), entidad creada por el Congreso de los Estados Unidos para integrar los sistemas de navegación, fomento hidroeléctrico y atención de recursos naturales. La del Valle del Magdalena fue la consecuencia del estudio realizado por expertos encabezados por Lauchin Currie y propiciada por el Ministerio de Obras Públicas, los Ferrocarriles Nacionales y Ecopetrol. Por su parte, la Corporación de la Sabana recoge la experiencia de la Comisión de Aguas de la Sabana de Bogotá, que venía funcionando desde el año de 1958, en que fue creada por el Decreto N° 173.

Dentro de esta perspectiva común del desarrollo económico, veamos cuáles son los objetivos precisos de las corporaciones que se han establecido hasta la fecha:

#### A) OBJETIVOS DE LA C. V. C.

Las circunstancias de orden geográfico y económico que dieron lugar a la creación de esta Corporación me parecen muy bien sintetizadas en el concepto que sobre la validez del Decreto 0160 de 1956 rindió el Dr. Carlos Lleras Restrepo a la C. V. C. (Publicación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, pág. 29) el 7 de abril de 1958, de cuyo texto copiamos lo siguiente sobre el desarrollo integral de la Cuenca Fluvial del Cauca: "El caso de la parte central de la hoya del Río Cauca tiene características que lo hacen particularmente indicado para que en él se adelante una labor de esa naturaleza. El Valle necesita el crecimiento de la generación eléctrica para atender a su proceso de industrialización, facilitar y acelerarlo y porque el fenómeno del urbanismo tiene allí una fuerte intensidad. La región cuenta con extensas tierras planas aptas para la agricultura muchas de las cuales infortunadamente están sujetas a periódicas inundaciones, otras tienen malos sistemas de drenaje y otras, en fin, podrían aumentar y regularizar su producción o ser dedicadas a cultivos más remuneradores con un sistema de riego. Salvo para algunos renglones, la técnica agrícola se encuentra atrasada, y las condiciones de sanidad no son en manera alguna satisfactorias. Una consideración conjunta del

río, de sus afluentes y de las corrientes de agua que bajan hacia el Pacífico por la Cordillera Occidental ha permitido ir planeando el desarrollo progresivo de la generación eléctrica, al tiempo con el aprovechamiento de los recursos carboníferos para plantas térmicas complementarias. Pero algunos de los proyectos estudiados, que deben irse ejecutando en un orden preestablecido, permitirán hacer una defensa efectiva contra inundaciones y algún establecimiento, posterior en orden de urgencia, de un gran sistema de regadío. Mientras se adelantan los primeros planes de la generación eléctrica, se pueden obtener muy importantes resultados con obras secundarias de defensa contra las inundaciones, la introducción de buenos sistemas de drenaje y campañas de extensión para modernizar la técnica agrícola experimentar nuevos cultivos y aumentar los rendimientos. Todo eso es lo que está haciendo la Corporación Autónoma Regional del Cauca. Jamás antes de ahora y para ninguna región del país se había adelantado el estudio de los recursos naturales, de su adecuado aprovechamiento en forma tan completa y con una visión de conjunto. Si se tiene paciencia y continuidad en el esfuerzo, los resultados serán sorprendentemente grandes.”

Para responder a ellas, el Decreto extraordinario 1707 de 1960 que la reorganiza, fijó como funciones de la Corporación Autónoma Regional del Valle las siguientes:

1. La generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
2. La coordinación de los sistemas eléctricos para lograr una mayor economía y eficiencia.
3. La regularización de las corrientes de agua para evitar las inundaciones.
4. La utilización de las fuentes de agua para la irrigación.
5. La distribución y reglamentación de las aguas para servicio público dentro del territorio de su jurisdicción para objetos domésticos, agropecuarios, industriales o de abastecimiento público, ciñéndose a las leyes y reglamentaciones sobre la materia mediante contrato que al efecto celebra el gobierno.

6. La protección de las aguas contra la contaminación.
7. El mejoramiento de los cauces de los ríos para sus distintas utilidades.
8. La recuperación y mejoramiento de las tierras con obras de drenaje o por otros medios.
9. La conservación de los suelos y la reforestación.
10. La reglamentación de la explotación de los bosques y otorgamiento de las concesiones respectivas según modalidades que se señalen en el contrato que al efecto suscriba el Gobierno con la Corporación.
11. La preservación de la fauna y la flora.
12. El fomento del uso apropiado de las tierras para fines agropecuarios, en coordinación con los organismos que adelanten campañas con el mismo fin.
13. El fomento de la explotación de los recursos minerales.
14. El mejoramiento de las comunicaciones, puertos y sistemas de transporte, en coordinación con los organismos gubernamentales respectivos.
15. La cooperación en el desarrollo de la educación, la salud pública y los programas de acción comunal.
16. La promoción de la actividad industrial.
17. La zonificación de la tierra, principalmente con objeto de reglamentar las construcciones dentro de la zona sujeta a inundaciones y de impedir las edificaciones de mejoras permanentes en zonas requeridas para la ejecución de los proyectos, bases o servicios de la Corporación.
18. La promoción y participación en sociedades o establecimientos destinados a prestar servicios públicos, al fomento de la economía general o al mejor aprovechamiento de los recursos naturales.
19. La adjudicación de terrenos baldíos de conformidad con las leyes y decretos pertinentes y según se convenga en contrato que al efecto celebre con el Gobierno.

## B) OBJETIVOS DE LA C. V. M.

El Decreto extraordinario 1710 de 1960 trae como funciones de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú las siguientes, luego de indicar en el artículo 2º que “se encargará de promover el desarrollo económico de la región que se confía a su cuidado, atendiendo a la conservación, defensa, administración y fomento de los recursos naturales y ejerciendo las funciones que se señalan en el presente decreto, así como también las que puedan asignarle leyes posteriores”.

1. Promover la recuperación de tierras con fines de explotación agropecuaria, mediante el control de las inundaciones, el drenaje y la irrigación.

2. La reglamentación de la explotación de bosques y otorgamiento de las concesiones respectivas, según modalidades que se señalan en contratos que al efecto suscriba con el Gobierno, y la conservación, administración, control y vigilancia de las reservas forestales.

3. La distribución y reglamentación de las aguas de servicio público dentro del territorio de su jurisdicción para objetos domésticos, agropecuarios, industriales o de abastecimiento público, ciñéndose a las leyes y reglamentaciones de la materia, mediante contratos que al efecto celebre con el Gobierno.

4. Adjudicar terrenos baldíos, de conformidad con las leyes pertinentes, según se convenga en contratos que al efecto celebre con el Gobierno.

5. La defensa y fomento de la fauna acuática.

6. La elaboración de programas para conservar la fertilidad de la tierra.

7. El manejo de los parques nacionales naturales de que trata la Ley 2ª de 1959.

8. El desarrollo de los programas regionales de comunicaciones y transporte terrestres.

## C) OBJETIVOS DE LA C. A. R.

Por su parte, la Ley 3ª de 1961 asigna a la Corporación

las funciones que se enumeran a continuación, después de haber definido sus finalidades generales de “promover y encauzar el desarrollo económico de la región comprendida bajo su jurisdicción, atendiendo a la conservación, defensa, coordinación y administración de todos sus recursos naturales a fin de asegurar su mejor utilización técnica y su efectivo adelanto urbanístico, agropecuario, minero, sanitario e industrial, con miras al beneficio común para que, en tal forma, alcance para el pueblo en ella establecido los máximos niveles de vida”.

Artículo 48. La Corporación tendrá las siguientes funciones:

a) Planear, promover, ejecutar y administrar las obras necesarias para dar fiel cumplimiento a sus finalidades, tales como regularización de las fuentes de agua, control de inundaciones, irrigación, recuperación de tierras, aprovechamientos de aguas subterráneas, generación, transmisión de energía eléctrica, etc. Los estudios que haga para los efectos indicados comprenderán no solamente su aspecto técnico, sino también su financiación, tasa o impuestos para los beneficiarios y el de las normas legales que sea necesario expedir para su realización.

b) Promover la coordinación y si fuere necesario la construcción de redes o vías de comunicación, de sistemas telefónicos, de acueductos y obras hidráulicas, para lograr una mayor economía y eficiencia.

c) Coordinar sus propias empresas de energía eléctrica con las existentes o que se construyan por otras entidades o personas en el Distrito Especial de Bogotá y en los Departamentos de Cundinamarca o Boyacá, o en los limítrofes con éstos, pudiendo contratar con esas entidades y personas la constitución de nuevas empresas, la ampliación de las existentes, la compra de energía, su distribución y venta.

d) Administrar, en nombre de la Nación, las aguas de uso público en el área de su jurisdicción, para lo cual se le delegan las facultades de conceder, reglamentar, suspender o regularizar el uso de las aguas superficiales o subterráneas, así como también los permisos para explotar los bosques y

los lechos de los ríos, todo dentro de las disposiciones legales.

e) Evitar la degradación de la cavidad de las aguas y la contaminación; en consecuencia, todo nuevo vertimiento dentro del área bajo su jurisdicción tendrá que ser autorizada por la Corporación y sometido a su reglamentación y control. Los vertimientos existentes al tiempo de entrar a regir esta ley deberán someterse a dicho control y reglamentación, para lo cual se les concederá un plazo prudencial que no será inferior a un año ni superior a tres. Las facultades anteriores podrán ejercerse también en relación con la contaminación del aire.

f) Limpiar, mantener y mejorar el curso de los ríos y los lechos de los lagos y embalses, pudiendo exigir de los ribeños y, en general, de los beneficiarios, el pago del costo de tales obras, mediante reglamentaciones que deberán ser previamente aprobadas por el Gobierno Nacional.

g) Determinar el mejor uso de las tierras, señalando las zonas que deben destinarse a desarrollos urbanos, agropecuarios o industriales, a reforestación, a explotaciones mineras o a reservas para conservación de las aguas. Para tal efecto, coordinará los planos reguladores de los Municipios y del Distrito Especial y elaborará un plan maestro para toda su jurisdicción.

h) Señalar órdenes de prelación en el uso de las aguas, atendiendo primordialmente a las necesidades domésticas, pudiendo fijar cuotas o turnos.

i) Promover y llevar a cabo la conservación de los suelos y la reforestación.

j) Promover la fauna y la flora, para lo cual podrá crear y mantener parques de reserva.

k) Fomentar el mejoramiento de los sistemas de comunicación y transporte.

l) Realizar campañas educativas de tecnificación agrícola, de acción comunal y de conservación de recursos naturales.

ll) Fomentar la tecnificación de la administración pú-

blica de los Municipios y del Distrito Especial, prestándoles la asistencia necesaria, a su solicitud.

m) Promover la mejor y más adecuada exploración y explotación de los recursos mineros, pudiendo constituir o impulsar empresas destinadas a tal fin, y suscribir los aportes correspondientes.

n) Promover y participar en sociedades o establecimientos destinados a la prestación de servicios públicos y al fomento general de la economía.

ñ) Cooperar con los organismos encargados de llevar a cabo la Reforma Agraria dentro de su Jurisdicción; y

o) En fin, llevar a cabo todos los actos y celebrar todos los contratos tendientes al mejor cumplimiento de sus finalidades esenciales."

De lo anterior, y como para dar un resumen de los objetivos de las tres corporaciones existentes hasta el momento, podemos indicar lo siguiente: la C. V. M. tiende principalmente a la conservación de los recursos naturales: tierras, bosques, baldíos, aguas, fauna acuática, lo cual resulta apenas muy natural por tratarse de territorios donde la debida atención de estos factores constituye su principal urgencia, ante la irracional explotación de los mismos que está conduciendo a la destrucción. La C. V. C. busca igualmente la conservación y utilización metódica de los recursos naturales, pero a esa finalidad suman las que se desprenden de las necesidades de industrialización que caracteriza su territorio y las de atender a las exigencias de servicios de un sector muy habitado, lo cual conlleva las facultades de que está dotada la Corporación en materias de generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, la promoción de la actividad industrial, la cooperación en el desarrollo de la educación, la salud pública y los programas de acción comunal. La extensión de sus objetivos es mucho más amplia que la de la C. V. M. y puede decirse que comprende todos los aspectos del desarrollo. La Corporación de la Sabana de Bogotá debe atender principalmente a las aguas de uso público, a través de su reglamentación, promover la fauna, la flora y la explotación de recursos naturales.

## B) ORGANIZACION DE LAS CORPORACIONES.

Nos vamos a referir en este epígrafe a la forma como está integrada la parte directiva de estas instituciones, sin detenernos con lo que pueda tocar con el aspecto jurídico, lo cual será examinado más adelante.

Puede anotarse como denominador común es la organización de las Corporaciones una tendencia hacia fórmulas de Administración distintas a las de los Departamentos. En éstos se ha visto una entidad típicamente administrativa —la Asamblea—, en cuyo carácter insiste con frecuencia la constitución, correspondiendo al tránsito del federalismo al centralismo, convertirse, por el ir y venir de las cosas, en cuerpo político adonde se lleva la lucha política menuda y se imita al parlamento. Frente al fracaso de estos cuerpos, dentro de la mecánica que en la actualidad los determina, se ha querido organizar las Corporaciones como entes eminentemente administrativos, sustraídos de los avatares políticos y destinados a lograr el fin de “adelantamiento interno” en que han sido poco fecundas las asambleas. Por esto hay cierto tinte de organización de tipo empresa privada buscando la integración del personal directivo con expertos económicos y, en todo caso, con la pretensión de sustraer estos organismos de las corporaciones políticas y de emplear los métodos modernos de la técnica y de la administración de empresas. Si las asambleas departamentales tienen cierta ingerencia en la designación de directivos, se trata de lograr con ello el apoyo de sectores de opinión del departamento, pero buscando encauzar su participación a través de las ternas que pone a su consideración el Presidente de la República.

Esta inclinación por las fórmulas de organización que no consulten directamente los intereses políticos corresponde a una tendencia marcada del Estado moderno de acoger procedimientos de empresa privada, y se acomoda también con las sugerencias de los organismos internacionales de crédito que temen mucho la dirección de los políticos.

Presentada la línea general que forma la organización de las corporaciones, pasemos a estudiar el detalle de cada una.

### A) ORGANIZACION DE LA C. V. C.

La organización de la Corporación Autónoma Regional

del Cauca, en el plano de quienes orientan sus actividades, comprende un Consejo Directivo y un Director Ejecutivo.

### I. EL CONSEJO DIRECTIVO.

Está compuesto por siete miembros, así: un principal, que será el Ministro de Fomento, y su suplente designado por aquél; dos principales, que serán los Gobernadores de los Departamentos del Cauca y del Valle del Cauca. Los dos suplentes de los gobernadores serán elegidos por el Presidente de la República, de dos listas de cuatro nombres presentadas por los Gobernadores de los Departamentos nombrados.

Dos principales y dos suplentes, elegidos directamente por el Presidente de la República.

Un principal y su suplente, elegidos conjuntamente por la Asociación Colombiana de Ganaderos (Comité Ganadero del Valle), por la Sociedad de Agricultores del Valle del Cauca, por el Comité Departamental de Cafeteros del Valle y por la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos (Seccional del Valle).

Un principal y su suplente, elegidos conjuntamente por la Asociación Bancaria (Comité Seccional de Cali), por la Asociación Nacional de Industrias (Seccional del Valle), por la Federación Nacional de Comerciantes (Seccional del Valle) y por la Asociación de Ingenieros del Valle del Cauca.

Al Consejo Directivo se le asigna por la Ley la calidad de órgano supremo de dirección de la Corporación, previendo de manera general que dispone de todas las facultades necesarias para la ejecución de todos los actos tendientes al cumplimiento de sus objetivos.

### II. EL DIRECTOR EJECUTIVO.

Como su nombre lo indica, el órgano de ejecución de la Corporación es el Director Ejecutivo. Aparte la gran gama de tareas que le corresponden como representante legal de la entidad, y las que concretamente le asigna el estatuto, se dispone por vía general que está a su cargo ejecutar o hacer ejecutar todas las disposiciones del Consejo Directivo que lo nombra.

## B) ORGANIZACION DE LA C. V. M.

La organización de la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú (C. V. M.) es similar a la anterior, conforme al principio de técnica administrativa con un cuerpo colectivo que decide y un ejecutor.

### I) LA JUNTA DIRECTIVA.

La Junta Directiva de la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú está compuesta de ocho miembros, nombrados siete por las Asambleas Departamentales que forman parte de la Corporación de ternas presentadas por el Presidente de la República y uno nombrado libremente por éste. Los Departamentos cuyo territorio o parte de él está incorporado a la Corporación son los siguientes: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Córdoba, Magdalena y Santander.

El estatuto enumera detalladamente las funciones que le competen, pero siguiendo el principio general ya indicado, le corresponde adoptar la política administrativa de la Corporación en unión del Director Ejecutivo.

### II) EL DIRECTOR EJECUTIVO.

La Dirección Ejecutiva de la Corporación está a cargo del Director, a quien nombra la Junta Directiva, con funciones idénticas a las que se esbozaron para el de la C. V. C.

### C) LA ORGANIZACION DE LA C. A. R.

Igual a las anteriores, la Corporación de la Sabana de Bogotá presenta para su administración una dualidad de órganos: Junta Directiva y Director Ejecutivo.

### I. LA JUNTA DIRECTIVA.

La Junta Directiva está formada por diez miembros principales y suplentes nombrados así: dos (2) principales y dos (2) suplentes designados por la Asamblea Departamental de Boyacá; cuatro (4) suplentes designados por la Asamblea de Cundinamarca, todos de ternas que pase el Presidente de la República de personas oriundas del Departamento; un (1) principal y un (1) suplente designado por cada una de las Juntas Directivas de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, la Empresa de Energía Eléctrica de Bo-

gotá y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y un (1) miembro designado por el Presidente de la República.

La Ley confía en la Junta Directiva la misión de realizar los fines de la Corporación, advirtiéndole que cualquiera que sea el origen del nombramiento de los miembros, sólo representan en ella los altos intereses del bienestar colectivo.

### II. EL DIRECTOR EJECUTIVO.

Se repite en la Ley 3ª de 1961 el principio de que el Director Ejecutivo es el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva y de que su nombramiento corresponde a la Junta Directiva.

### C) EL ASPECTO JURIDICO.

Las Corporaciones Autónomas Regionales traducen el fenómeno de descentralización bajo la forma de establecimientos públicos.

### A) LAS CORPORACIONES COMO REALIZACION DEL FENOMENO DE DESCENTRALIZACION.

Con el propósito de contrarrestar el desplazamiento hacia el centro en el ejercicio de la autoridad, característico de los Estados unitarios, se apela como técnica de administración a la descentralización. Este procedimiento se conoce con el nombre de descentralización administrativa y tiene dos manifestaciones: la descentralización territorial y la descentralización por servicios.

La descentralización territorial consiste en la autonomía que se concede a las entidades regionales para resolver sus necesidades locales y administrar sus propios intereses. En Colombia se realiza a través de los Departamentos y los Municipios, entidades que tienen bienes propios, pueden crear impuestos y por intermedio de autoridades que son cuyas especiales atienden los intereses seccionales. En cuanto los Departamentos son entidades administrativas, dotadas de facultades de esta índole exclusivamente, traducen el tránsito del federalismo de 1863 al centralismo político con descentralización administrativa de la constitución de 1886.

La descentralización por servicios no opera sobre la base de un ámbito territorial, sino sobre la delegación que se hace a una entidad especial para la atención de un servicio determinado. El servicio se separa de la gestión de las autoridades comunes y se confía a una persona jurídica distinta. La forma jurídica que cubre este fenómeno de técnica administrativa se llama, generalmente, establecimiento público.

Desde el punto de vista jurídico, las Corporaciones Autónomas Regionales presentan la conjugación de aspectos de descentralización territorial y de descentralización por servicios. De la primera, por cuanto hay una delimitación de su competencia fijada sobre el mapa geográfico de Colombia. La C. V. C. comprende, según el Decreto 1707 de 1960, la hoya hidrográfica del Alto Cauca, las vertientes del Pacífico vecinas a ésta y los terrenos aledaños que le están relacionados; la C. V. M. extiende su jurisdicción, en los términos del artículo 3º del Decreto 1710 de 1960, a la cuenca del Magdalena al norte de la confluencia del río Negro con el río Magdalena, que forma parte de los territorios de los Departamentos de Antioquia, Boyacá y Santander; además el área del Departamento de Antioquia, situada dentro de las cuencas de los ríos Nechí y Cauca, al Norte del Paralelo 7 Norte, y los territorios completos de los Departamentos del Atlántico, Bolívar, Córdoba y Magdalena; por su parte, la Corporación creada por la Ley 3ª de 1961 incluye los territorios que comprenden toda la hoya hidrográfica del río Bogotá desde su nacimiento hasta el salto de Tequendama, y toda la hoya hidrográfica de los ríos de Ubaté y Suárez localizada en territorio de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

Son también resultado de la descentralización por servicios, que responde a ese objetivo de especialización descrito, por cuanto las tareas que se le han encomendado no se refieren a todas las necesidades de los territorios de su jurisdicción, sino a aquellos servicios especiales que se enumeran como funciones suyas y que indicamos en la primera parte de este estudio.

No representando integralmente el fenómeno de descentralización territorial, las Corporaciones Autónomas Regiona-

les debían revestir la forma jurídica de establecimientos públicos. Las leyes que las crearon así lo dijeron expresamente, pero agregando con impropiedad jurídica que son establecimientos descentralizados con personería jurídica y patrimonio propio, lo cual equivale a repetir los elementos en que se descompone la noción jurídica de establecimiento público, como pasamos a ver.

#### B) LAS CORPORACIONES COMO ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS.

Aunque la categoría jurídica de establecimiento público ha perdido su nitidez por el creciente aumento de entes semi-estatales que han venido a forzar sus caracteres (ver nuestro **Derecho Administrativo General**, Temis, 1961, página 205), ciertos elementos esenciales deben encontrarse reunidos para su integración. Ellos son, sintéticamente, los siguientes: el establecimiento público es una persona jurídica, una persona administrativa y cumple una especialidad de servicio.

##### 1) SON PERSONAS JURIDICAS.

Quiere decir, sujeto a derechos y obligaciones, que comparece a la vida jurídica por intermedio de su representante legal, que lo es para las Corporaciones el Director Ejecutivo, como lo indican con precisión los estatutos de todas tres.

Como personas jurídicas tienen capacidad de realizar operaciones de comercio como algo inherente a su naturaleza. Así, sobra la enumeración de Actos como los que indican a continuación y que contiene el concreto 1707 de 1960: celebrar toda clase de contratos, adquirir bienes muebles o inmuebles, tomar dinero en préstamo con garantía de sus bienes, girar, endosar, aceptar, protestar, cancelar, pagar o recibir cheques, letras de cambio, pagarés o cualquier otra clase de instrumentos negociables o no negociables y en general celebrar el contrato comercial de cambio en todas sus manifestaciones, así como celebrar negocios de toda índole con entidades bancarias y de crédito.

La única razón para citar la posibilidad de ejecutar tales operaciones radica en poder mostrar directamente a las entidades de crédito internas o externas una facultad precisa sobre el particular. Con mayor técnica el Decreto 1710 de 1960

y la Ley 3ª de 1961 callaron sobre este punto, con lo cual estimaron que era una simple consecuencia de la personería jurídica, de la que disponen las Corporaciones como los Departamentos y los Municipios que no tienen una autorización expresa para celebrar dichos actos, pero que poseen en su carácter de personas jurídicas.

Aparte lo anterior, dos efectos principales se derivan de la naturaleza de persona jurídica: la posesión de un patrimonio propio y la autonomía en el manejo de ese patrimonio y en el cumplimiento de sus fines. No teniendo la calidad de personas jurídicas los recursos destinados a las Corporaciones pertenecerían a la Nación los Departamentos u otras entidades y serían administrados por éstos.

El patrimonio de las Corporaciones se compone de los aportes de la Nación, los Departamentos y los Municipios, las donaciones o legados que les hagan los particulares y los recursos que ellas deriven de la administración de sus bienes o de los servicios que presten. Sin embargo, una ley especial ha creado un impuesto adicional al predial para financiar la C. V. C. y la misma ley 3ª de 1961 dispuso el cobro de un gravamen equivalente al dos por mil sobre el monto de los avalúos catastrales sobre las propiedades situadas en territorios de la Corporación de la Sabana de Bogotá. Por el contrario, la Corporación del Magdalena no ha recibido hasta el momento ninguna colaboración financiera y ello puede conducir a la imposibilidad de realizar sus múltiples funciones.

La autonomía, que es el fin que se busca con la descentralización, significa que la entidad dispone de independencia para cumplir los fines para los cuales ha sido creada y administrarse. Si así no fuera, su gestión estaría dirigida por un organismo gubernamental.

La descentralización, apuntan los comentaristas, quiere decir autonomía pero no independencia. Por ello existe cierto grado de control que ejercen las autoridades sobre los organismos descentralizados. Este poder o control de tutela, que llaman los tratadistas, se hace efectivo en las Corporaciones a través de la participación de representantes del Gobierno en sus Juntas Directivas, o en la elaboración de listas de candidatos a ellas.

Esa autonomía, que presentamos como consecuencia de la personería jurídica, tiene dos manifestaciones principales: en cuanto a su organización interna y en cuanto a su administración. La Corporación, a través de sus organismos principales, la Junta Directiva y el Director Ejecutivo, cumple las finalidades que se le han asignado y se dirige internamente. A manera de ejemplo del empleo de estas facultades citamos las siguientes: se da sus propios estatutos, crea los cargos señalando funciones y asignaciones, adopta la política administrativa de la Corporación, establece qué servicios deben ser retribuidos por medio de tasas y aprueba sus presupuestos de gastos e ingresos.

Esta autonomía puede verse limitada por la subordinación a los planes nacionales de los programas de las Corporaciones, o por un mayor control que quiera ejercer el Gobierno en actos de determinada categoría. Lo primero corresponde a un fenómeno de atenuación de la autonomía de los organismos descentralizados que impone la elaboración de planes nacionales. Necesariamente, dentro de una política de planeación del país, los propósitos de todas las entidades deben integrarse dentro de las perspectivas generales de la nación. Lo segundo traduce un mayor control de tutela por parte del poder central.

La adopción de programas de las Corporaciones del Cauca y de la Sabana de Bogotá debe estar sometida a la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, junto con sus presupuestos correspondientes. Para la C. V. M. no se establece tan explícitamente esta formalidad; sólo se dice que corresponde a la Junta Directiva asesorar al Director Ejecutivo en la adopción de programas de trabajo, sin perjuicio de las funciones que, de conformidad con la Ley 19 de 1958 y normas concordantes, competen al Consejo Nacional de Política, Economía y Planeación y al Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Por otra parte, los estatutos de la Corporación de la Sabana de Bogotá y el señalamiento de asignaciones que excedan de \$ 4.000.00 mensuales están sometidos a la aprobación del Gobierno Nacional, requisitos que no figuran para las otras dos Corporaciones.

## 2) SON PERSONAS PUBLICAS.

Pasando por alto las discusiones que el contenido de esta expresión acarrea, una noción de persona estrechamente vinculada al Estado, de delegataria de ciertas funciones suyas se deriva de ella. Por sobre todo se opone a persona privada cuyos fines terminan con la satisfacción de los intereses de quienes hacen parte de ella.

El ser una persona integrada al Estado, engranaje gubernamental, a quien se encomiendan tareas que corrientemente desempeña el Estado en forma directa, le otorga una serie de privilegios y le impone determinadas cargas. Dentro de los primeros pueden enumerarse los siguientes: sus actos son administrativos, tienen el derecho de ocupación de las vías públicas e imposición de servidumbre, los bienes necesarios para alcanzar sus fines son de utilidad pública, disponen de facultades para imponer tasas por la utilización de los servicios que prestan, gozan de ciertas exenciones de impuestos; como cargas en su gestión están la del sometimiento a la Contraloría General de la República y a las normas sobre carrera administrativa.

Sus actos son administrativos. Los actos que cumplen las Corporaciones a nombre del Estado tienen la calidad de administrativos, como los de éste. En ellos va envuelto el ejercicio de poder, de autoridad (*"puissance publique"* que llaman los franceses) que es propio del Estado y que les ha confiado.

El artículo 48 del Decreto 1707 de 1960 dice textualmente: "Contra los actos de la Corporación cabe el recurso ante el Consejo de Estado, de acuerdo con las normas generales señaladas en la Ley 167 de 1941". No se dice otro tanto para los actos de la C. V. M. y la Corporación de la Sabana, pero se entiende que pueden proferir actos cuya naturaleza es administrativa, en virtud del carácter de personas públicas y por la delegación de competencia que a su favor ha hecho el Estado. La Ley 167 de 1941 en el artículo 34 numeral 100, designa al Consejo de Estado como competente para conocer de los recursos contenciosos administrativos contra los actos de "personas administrativas", que es el término procesal para referirse a los establecimientos públicos.

Naturalmente esto no significa que todos los actos de las Corporaciones sean de carácter administrativo. Como lo explicamos en nuestro libro de **Derecho Administrativo General** ya citado, los establecimientos públicos y el propio Estado son objetos de una dualidad de derechos, algunos de sus actos están regidos por el derecho público y otros por el derecho privado. Difícil es decir, por vía general, cuales pertenecen a una u otra categoría, quizá sea necesario hacer el examen de cada actuación particular. No obstante, hay cierta naturaleza jurídica de las situaciones o del comportamiento de las personas que implica determinadas consecuencias jurídicas sin tener en cuenta la calidad pública o privada del ente en cuestión. Dentro de esta perspectiva, serán administrativos los actos que cumplen las funciones que el Estado les ha encomendado, porque no pueden ser de otra naturaleza, y civiles, comerciales o laborales los actos que se acomodan a la índole de las relaciones que dirigen estas disciplinas jurídicas.

La ocupación de las vías públicas sólo puede hacerse mediante permiso de las autoridades encargadas de su mantenimiento. El uso colectivo de las vías está libre de autorización, pero el uso privativo de las vías mismas contraría la destinación y debe ser, por tanto, materia del consentimiento administrativo. Por el interés de sus objetivos y para no entorpecer sus actuaciones la Ley ha otorgado directamente a la C. V. C. y a la Corporación de la Sabana el derecho de utilizar las vías públicas, en los artículos 22 y 18 de sus respectivos estatutos orgánicos.

Igualmente estos textos consagran, el primero la imposición de servidumbres establecidas por las leyes para conducciones eléctricas o hidráulicas a favor de la Corporación, y el segundo para estos fines y para conducciones telefónicas y para vías de transporte, esto último previsto para la Corporación de la Sabana.

La Ley ha declarado de utilidad pública los bienes necesarios para alcanzar los fines de las Corporaciones. En todas tres, si no es posible lograr la enajenación voluntaria del bien por su propietario, es procedente la expropiación. A petición de la Junta o Consejo Directivo, el Gobierno Nacional declara

ra la necesidad del bien, lo cual da lugar al desencadenamiento del procedimiento de la expropiación, conforme a las leyes, pero la demanda de expropiación puede ser presentada directamente por el Director Ejecutivo.

Las Corporaciones están investidas de facultades legales para cobrar tasas por los servicios que presten y para señalar las tarifas correspondientes y la manera de hacerlas efectivas, sin perjuicio de la aprobación que conforme a las leyes vigentes compita a determinados organismos.

El artículo 21 de la Ley 39 de 1961 exenciona a la Corporación de la Sabana de los impuestos de aduanas, depósitos previos, timbres, impuestos de giros, derechos consulares y demás gravámenes relacionados con la importación.

Por virtud del manejo de dineros provenientes del Tesoro Público, las Corporaciones, como las entidades nacionales, están sometidas a la Fiscalización de la Contraloría General de la República por intermedio de un Auditor. En la C. V. C. y en la Corporación de la Sabana se prevé que el Auditor sea elegido por el Consejo o Junta Directiva de la terna que presente el Contralor General; además, se dispone que el Contralor prescribirá sistemas de control adecuados a la naturaleza de la Corporación, respetando su autonomía y consultando su carácter de entidades descentralizadas encargadas de aplicar la técnica y los sistemas modernos de administración de empresas. Para la C. V. M., por el contrario, sólo se dispone que el control fiscal se regirá por la Ley 151 de 1959 que es la orgánica sobre institutos oficiales y semi-oficiales.

El Decreto 1723 de 1960 dictado por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias de la Ley 19 de 1958, contiene el estatuto del servicio civil y carrera administrativa. En él se ordenó que las personas que prestan de manera regular sus servicios en empleos permanentes de los establecimientos públicos se consideran funcionarios públicos.

Por esta razón, las normas sobre carrera administrativa son aplicables a las Corporaciones, salvo en lo referente a Directores Ejecutivos y Miembros de Comités o Juntas Di-

rectivas, que están por fuera de ella conforme al artículo 36 del decreto citado.

En vista de que no ha podido hacerse la reorganización de los establecimientos públicos, éstos seguirán funcionando conforme a las disposiciones que los crearon, dice el Decreto 1712 de 1960, con lo cual se tiene suspendida provisionalmente la aplicación de las normas de carrera administrativa a este tipo de organismos.

### 3) ATIENDE SERVICIOS ESPECIALES.

Como entidades descentralizadas que son, las Corporaciones no atienden a la prestación de todos los servicios que se requieren dentro de su órbita territorial, sino exclusivamente aquellos que la Ley les ha encargado y que presentamos en la primera parte de este artículo bajo el nombre de objetivos de las Corporaciones.

### D) LOS PROBLEMAS JURIDICOS DE LAS CORPORACIONES.

La primera inquietud sobre ciertas dificultades de orden constitucional que pueden acarrear las Corporaciones la ha presentado el doctor Eustorgio Sarria en su artículo denominado "Corporaciones Autónomas Regionales" (*Revista de Derecho Positivo*, 1961, núm. 3, pág. 35).

A su juicio, la organización de las Corporaciones merece reparos de orden constitucional y de conveniencia. Primeramente, "las normas de los estatutos de las Corporaciones Regionales, que les otorgan poder legal en los territorios de los Departamentos para desarrollar actividades relacionadas con sus intereses seccionales, sin discriminación alguna y sin su consentimiento legalmente expresado están en contradicción con los citados costos constitucionales (se refiere al artículo 182 que consagra la autonomía de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales; el 183 que "garantiza la intangibilidad de los bienes y rentas"; el 185 que dice que en cada departamento habrá una corporación administrativa denominada Asamblea Departamental, y el 187, que trae como funciones de ésta dirigir y fomentar por medio de ordenanzas cuanto se refiere a los intereses seccionales y al adelantamiento interno). En segundo lugar, se trata de

una delegación de funciones del Presidente de la República a personas que no son ministros ni jefes de Departamentos administrativos, ni gobernadores, por lo tanto, contraria a la norma constitucional (artículo 135, se refiere). El tercer cargo consiste en que se ha autorizado a las Corporaciones "para establecer tasas y fijar su cuantía, por razón de las actividades legales de servicio público a su cargo", en oposición con el título XIX de la Constitución, según el cual corresponde privativamente al Congreso establecer rentas nacionales. Finalmente, el doctor Sarria formula críticas sobre la conveniencia del sistema de Corporaciones. Analizaremos separadamente cada una de las inquietudes planteadas.

#### A) INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CORPORACIONES EN CUANTO CUMPLEN FUNCIONES DEPARTAMENTALES.

Para el doctor Sarria las atribuciones de que disponen las Corporaciones se ejercen con respecto a intereses departamentales y por cuanto los Departamentos no han consentido legalmente en esa cesión la creación de las Corporaciones resulta inconstitucional conforme a los textos citados.

No estamos de acuerdo con esta argumentación. En primer lugar, es muy dudoso que el vicio de inconstitucionalidad se purgara por el "consentimiento" de los departamentos. Sabido es que las funciones que la constitución atribuye a un órgano son indelegables, a menos que ella haya previsto su ejercicio por entidad diferente mediante un traspaso de competencias; no vemos cómo el Departamento a través de las Asambleas o del Gobernador pudiere despojarse de sus facultades sin contar con la autorización constitucional.

Pero es que este no es el camino de la solución del conflicto. Examinando las funciones que corresponden a las Corporaciones se encuentra que si bien se refieren a bienes o servicios localizados en los departamentos —en algún lugar debían estar situados— su gestión es de carácter nacional y no departamental. La atención de los recursos naturales, como bosques, suelos, caza, pesca, flora, aguas, concierne al poder central —Ministerio de Agricultura— y no al Gobierno Departamental. Al lado de estos servicios que constituyen hay muy importante en los objetivos de las Corporaciones, se encuentran otros que responden más a interés nacional que

departamental o municipal.

El simple hecho de que sean los engranajes nacionales encargados de prestarlos, es suficiente para catalogar los intereses en cuestión de nacionales. Para confirmar esta calificación basta recordar que el Decreto 2703 de 1959, dictado a propuesta de la Comisión de Reforma Administrativa, para buscar los fines del fenómeno de "descentración", trasladó del Ministerio de Agricultura a los Gobernadores la resolución sobre muchos asuntos de recursos naturales que hoy forman parte de las competencias de las Corporaciones.

Por otra parte, el doctor Sarria parece sentir el carácter nacional de los asuntos en cuestión desde el momento que formula el reparo de delegación del Presidente a entidades no enunciadas en el artículo 135 de la Constitución. Porque no son conciliables las dos críticas de inconstitucionalidad que él formula; los negocios trasladados a las Corporaciones son de la competencia departamental o presidencial, pero no pueden serlo a la vez de ambos.

#### B) INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS DELEGACIONES HECHAS A LAS CORPORACIONES.

En el artículo citado el doctor Sarria comenta que la constitución sólo autoriza delegación de funciones del Presidente de la República a los Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos y Gobernadores. Por lo tanto, la delegación a las Corporaciones contempladas en los textos que se citan (1) quebrantan la constitución.

(1) El Decreto 1707 de 1960 dispone en el párrafo del artículo 4º que una vez celebrados los contratos de que tratan los numerales 5, 10 y 19 quedan revocadas las delegaciones a los gobernadores de los departamentos respectivos de que tratan los literales a) b) y c) del artículo 1º del Decreto 2703 de 1959, para los territorios señalados en el artículo 1º del Decreto.

El párrafo del artículo 4º del Decreto 1710 de 1960 contiene una disposición igual para la C. V. M.

Por el contrario, el literal d) del artículo 4º de la Ley 3ª de 1961 sólo dice: "administrar, en nombre de la Nación, las aguas de uso público en el área de su jurisdicción, para lo cual se le delegan las facultades de conceder, reglamentar, suspender o regularizar el uso de las aguas superficiales o subterráneas, así como también los permisos para explotar los bosques y los lechos de los ríos, todo dentro de las disposiciones legales."

Pasando por alto la incongruencia en que incurre el articulista de presentar como competencia de las Asambleas Departamentales y del Presidente de la República las facultades confiadas a las Corporaciones Autónomas Regionales, creemos que el problema no se puede dilucidar sin plantear a fondo el de las atribuciones presidenciales y de los ministros, por cuanto ya se dijo que dichas competencias correspondían principalmente al Ministerio de Agricultura.

La calidad de suprema autoridad administrativa de que inviste el artículo 120 de la Constitución al Presidente de la República no significa que tenga que resolver directamente todos los asuntos de esta índole. Esto no solamente sería un desafío a la lógica, sino que choca contra el precepto constitucional (art. 135) que otorga a los ministros el carácter de jefes superiores de la Administración, porque esta calidad debe conllevar necesariamente el ejercicio de atribuciones administrativas propias por parte de los ministros. Puede aparecer entonces una especie de contradicción entre la denominación de suprema autoridad administrativa que concede la Constitución al Presidente y el carácter de jefes superiores de la Administración que ella misma reconoce a los ministros. A nuestro modo de ver, no existe tal incompatibilidad y los dos textos se acomodan por las siguientes razones:

1) El artículo 120 de la Constitución define las tareas más importantes en el plano administrativo: el cumplimiento de las leyes, el ejercicio de la potestad reglamentaria, el nombramiento de sus agentes y de todos los empleados cuya provisión no se haya asignado a otras autoridades, la conservación del orden público, la defensa de la integridad nacional, la recaudación y administración de las rentas públicas, la dirección e inspección de la instrucción pública, la celebración de contratos, la inspección sobre los bancos de emisión y establecimientos de crédito, la concesión de patentes de privilegios temporales a los autores de invenciones, la inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común, la dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales. Las actividades enumeradas constituyen el haz principal de las funciones administrativas. Pero bien pudiere callarse sobre ellas y corresponder al Presidente la calidad de suprema autoridad administrativa desde el momento en que él puede encauzar la actividad de las personas a quienes co-

rrespondiera cumplirlas y designarlas. En efecto, el Presidente aseguraría su calidad de supremo administrador gozando simplemente del poder reglamentario y de la facultad de nombrar los agentes que cumplan inmediatamente las tareas administrativas; a través de los decretos reglamentarios les señalaría el camino y porque puede nombrar y remover libremente sus colaboradores estaría utilizando indirectamente la suprema autoridad administrativa.

2) El artículo 135 de la Constitución inviste a los ministros de la categoría de jefes superiores de la Administración. Lógicamente está indicando que existen ciertos asuntos administrativos que ellos resuelven definitivamente. Este texto encaja con el artículo 132, según el cual la distribución de los negocios en los Ministerios en razón de sus afinidades, corresponde al Presidente de la República. Por lo tanto, en aquellos asuntos confiados a determinado departamento ministerial el ministro es el jefe superior y los resuelve definitivamente sin necesidad de buscar consentimiento o aprobación del Presidente de la República.

3) Entendida así la distribución de competencias entre el Jefe del Estado y los ministros, aparece claro el fenómeno de la delegación de funciones que contempla el artículo 135 de la Constitución este procedimiento, por el cual el Presidente de la República confía la resolución de asuntos administrativos a los ministros jefes de departamento administrativo o gobernadores sólo es necesario en aquellas facultades que la Constitución o la Ley han atribuido directamente al Presidente, en su carácter de suprema autoridad administrativa. Se trata de aquellos deberes administrativos de mayor jerarquía que la carta constitucional ha querido que se resuelvan con participación directa del Presidente. La resolución por parte de otra autoridad necesita autorización legal y el consentimiento del Jefe del Estado que le traslade la competencia correspondiente.

Los negocios que el artículo 120 de la Constitución u otro texto no encomiendan directamente al Presidente pueden ser ventilados por los ministros como jefes superiores de Administración. Aquí ya no cabe la delegación porque la atribución se ha concedido directamente a otra autoridad distinta al Presidente.

Así las cosas, tenemos que saber si las funciones que se han confiado a las Corporaciones Autónomas son de las directamente encomendadas al Presidente o que le pueden ser atribuidas a los ministros por su atributo de jefes superiores de la Administración. Ni el artículo 120 ni texto constitucional alguno atribuye al Jefe del Estado la administración menuda de los recursos naturales, para tomar el haz más importante de funciones de las Corporaciones. La Ley, por lo tanto, ha podido disponer que de ello se encargue el Ministerio de Agricultura, como en efecto se ha hecho (la Ley 96 de 1946, por ejemplo, establece que la adjudicación de baldíos la haga el Ministerio de Agricultura).

Si la competencia resulta de la Ley, bien puede la Ley trasladarla del Ministerio de Agricultura a un organismo administrativo cuya creación autoriza el artículo 7° de la Constitución. Por otra parte, como no se trata de funciones entregadas directamente al Presidente de la República, sino de la competencia normal (y no delegada) de los ministros, no es necesario el consentimiento del Jefe del Estado a través del expediente de la delegación: se trata solamente de pasar la resolución de asuntos del Ministerio a otra entidad administrativa.

Si así no fueran las cosas, resultarían inconstitucionales todas las leyes que atribuyen funciones administrativas a los Ministerios, porque estarían menguando la autoridad suprema del Presidente. Una presentación de esta manera llevaría al absurdo. Desde nuestro punto de vista, el Decreto 2703 de 1959 que pasó a los Gobernadores la Resolución de asuntos sobre recursos naturales mediante delegación presidencial, es antitécnico, porque siendo negocios encomendados por las leyes al Ministerio de Agricultura no necesitan la delegación presidencial que se exige en aquellos que la Constitución o la Ley confían directamente a esta autoridad.

En síntesis es constitucional que un acto con fuerza legal asigna a las Corporaciones Autónomas Regionales funciones que corresponden a los Ministerios. Además, como no se trata de atribuciones presidenciales, no es necesaria la delegación.

### C) INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS AUTORIZACIONES CONCEDIDAS A LAS CORPORACIONES PARA ESTABLECER TASAS POR LOS SERVICIOS QUE PRESTAN

Por último, el doctor Sarria opina que son inconstitucionales las facultades otorgadas a las Corporaciones del Cauca y del Magdalena en los artículos 24 (1) y 9, letra g (2) de sus respectivos estatutos que los autorizan a cobrar tasas por los servicios que presten, porque “conforme a los preceptos del título XIX de la Constitución, corresponde privativamente al Congreso” establecer las rentas nacionales. Según el articulista, “el vocablo **rentas**” comprende los impuestos, las contribuciones, las tasas y los productos de los bienes nacionales, según las leyes y prácticas fiscales del país.

Es evidente que la Constitución colombiana incurre en impropiedades al tomar como sinónimos los términos **impuestos** y **contribuciones**, que los autores de Hacienda Pública diferencian. Sin embargo, los tratadistas (3) diferencian estas dos fuentes de ingresos estatales y, por sobre todo, la tasa aparece como un fenómeno económico completamente distinto del impuesto.

En la obra citada (p. 79) el doctor Arcesio Londoño define el impuesto con Esteban Jaramillo como “el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta compensaciones o beneficios” y la “tasa como la remuneración que el Estado percibe por los servicios que presta en las empresas públicas que explota, tales como el correo, el telégrafo, los ferrocarriles, etc.”

(1) “En los servicios que presten en los cuales pueden individualizarse los usuarios, como, por ejemplo, en los suministros de energía eléctrica o de agua, la Corporación será competente para cobrar tasas de conformidad con las tarifas acordadas por el Consejo Directivo y aprobadas por los organismos legales competentes.”

(2) “Establecer cuáles de los servicios que presta la Corporación deben ser retribuidos por medio de tasas, y fijar su cuantía y modos de exigirlos”.—Arcesio Londoño.

(3) Conferencias de Hacienda Pública, Colegio del Rosario, 1960.

Tenemos entonces que si el impuesto es un acto propio del poder soberano, sólo corresponde establecerlo a quien ejerce esa soberanía, y como Colombia se ha inscrito entre los países que profesan la concepción de la soberanía democrática, sólo los organismos de representación popular pueden decretar impuestos. Así lo dispone expresamente el artículo 43 de la Constitución: "En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones".

Siendo la tasa, por el contrario, una retribución de un servicio, puede ser autorizada por la entidad que lo organiza. Además, es preciso tener en cuenta que las tasas pueden ser establecidas por un particular, pues que son simplemente el precio del servicio que se recibe. La Constitución colombiana prevé esta hipótesis en el artículo 39 al disponer: "la ley podrá ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas y transportes o conducciones y demás servicios públicos".

Dentro de la concepción del intervencionismo estatal que consagra la Constitución, y para que no se abuse de la necesidad de utilizar servicios públicos prestados por particulares, el texto citado permite al Estado regular las tarifas de los mismos.

Dentro de la organización administrativa actual, corresponde a la Superintendencia de Regulación económica el desempeño de esa comisión estatal. El artículo 2º, letra b) del Decreto 1653 de 1960 dispone que corresponde a esta entidad "estudiar y aprobar, con el mismo criterio indicado en el artículo anterior, las tarifas y reglamentos de los servicios públicos de energía eléctrica, acueducto y alcantarillados, y de los demás que el Gobierno señale".

Por lo tanto, es perfectamente legítimo a la luz del Derecho colombiano la atribución conferida por la Ley a las Corporaciones de cobrar tasas por los servicios que presten; sometiendo, eso sí, a la aprobación del organismo correspondiente la tarifa respectiva, como está previsto en la parte final del artículo 24 del Decreto 1707 de 1960: "... Cobrar tasas de conformidad con tarifas acordadas por el Consejo Directivo y aprobadas por los organismos legales competentes".

#### D) LA CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA DE LAS CORPORACIONES.

Para terminar su artículo, el doctor Sarria cita largos párrafos de un estudio del profesor Donald C. Stone, realizado para las Naciones Unidas, en que se formulan inconvenientes al sistema de organismos administrativos en cuya dirección intervienen particulares.

Sobre este particular, por cuanto esa técnica administrativa se está iniciando en Colombia, vale la pena esperar sus resultados para luego pronunciarse sobre su bondad. Hay que afirmar claramente que el éxito obtenido por la C. V. C. permite ser optimista sobre el futuro de las dos nuevas Corporaciones.

No obstante, hay que prevenir los excesos del sistema. Correspondiendo a una tendencia colombiana de "burocratizar" los problemas, existen varios proyectos de creación de corporaciones regionales. En vez de enfrentarse objetivamente a las necesidades de las diferentes secciones del país y buscar sus posibles soluciones o salidas, se pretende tomar el camino muy fácil de "burocratizar" el problema creando corporaciones, como si al conjuro de su sola existencia pudiera ponerse fin a sus males.

Como unidades económicas o de desarrollo la fundación de corporaciones debe estar precedida de estudios serios que permitan el establecimiento cabal de sus atribuciones. Por otra parte, es necesario evitar el problema de duplicación de funciones y de autoridades, completamente contrario al espíritu de la reorganización administrativa de la Ley 19 de 1958, que estuvo guiada por los principios de aceleración de trámites y de abolición de dualidades administrativas.