



# ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS  
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1946)

DIRECTORES: CRISPIN VILLAZON DE ARMAS  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
LUIS LORDUY LORDUY  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, martes 29 de noviembre de 1988

AÑO XXXI No. - 182  
EDICION DE 24 PAGINAS  
EDITADOS POR: IMPRENTA NACIONAL

## SENADO DE LA REPUBLICA

### ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy martes 29 de noviembre de 1988, a las 4:00 p. m.

I

Llamada a lista.

II

Lectura y aprobación de las Actas números 30 y 31 correspondientes a las sesiones ordinarias de los días miércoles 23 y jueves 24 de noviembre del presente año publicadas en Anales número ... de 1988.

III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

IV

Proyectos de ley para segundo debate.

**Proyecto de ley número 85 de 1988 Senado (Cámara 43 de 1988)**, "por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre Colombia y la Unesco, para el establecimiento de la sede de la subcomisión de la COI para el Caribe y regiones adyacentes (Iocaribe), suscrito en Bogotá el 18 de enero de 1988 y en París el 26 de febrero de 1988". Ponente para segundo debate honorable Senador Ignacio Valencia López. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 139 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 143 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Julio Londoño Paredes. (Originario de la Honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 61 de 1988 Senado (Cámara 41 de 1988)**, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Azúcar de 1987". Ponente para segundo debate honorable Senador Luis Carlos Galán Sarmiento. Ponencias para primero y segundo debate publicadas en Anales número 139 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Julio Londoño Paredes. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 71 de 1988 Senado**, "por la cual se modifican algunas normas al régimen interno de las Cámaras y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador Carlos Situ López. Proyecto publicado en Anales número 90 de 1988. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 123 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 153 de 1988. Autor del proyecto honorable Senador Carlos Holguín Sardi. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 102 de 1988 Senado (Cámara 119 de 1988)**, "por la cual la Nación se vincula al desarrollo sanitario de la ciudad de Barrancabermeja y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador Tito Rueda Guarín. Ponencia para primero y segundo debates publicadas en Anales número 143 de 1988. Autores del proyecto honorable Representante Alberto Enrique Murcia Severiche, y señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Luis Fernando Alarcón Mantilla. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 51 de 1988 Senado**, "por la cual se nacionalizan unas carreteras en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador Enrique Cuadros Corredor. Proyecto publicado en Anales número 74 de 1988. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 85 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 144 de 1988. Autor del proyecto honorable Senador Efraín Páez Espitia. (Originario del Honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 143 de 1988 Senado (Cámara 74 de 1988)**, "por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador Alvaro

Uribe Vélez. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 151 de 1988. Ponencia para segundo debate y texto definitivo del proyecto publicado en Anales número 159 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Juan Martín Caicedo Ferrer. (Originario de la Honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 43 de 1987 Senado (Cámara 272 de 1987)**, "por la cual se fija la remuneración mínima mensual de los magistrados de los tribunales y otros funcionarios". Ponente para segundo debate honorable Senador Laureano Alberto Arellano. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 123 de 1988. Autor del proyecto honorable Senador Antonio Maya Copete. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 105 de 1988 Senado (Cámara 46 de 1988)**, "por medio de la cual se aprueba el tratado de institucionalización del Parlamento Latinoamericano suscrito en la ciudad de Lima el 16 de noviembre de 1987". Ponente para segundo debate honorable Senador Ignacio Valencia López. Ponencias para primero y segundo debates publicadas en Anales número 151 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Relaciones Exteriores doctor Julio Londoño Paredes. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 212 de 1987 Senado (Cámara 227 de 1987)**, "por la cual la Nación se asocia a la realización anual del Festival Internacional de Teatro en Manizales". Ponente para segundo debate honorable Senador Pedro José Barreto Vacca. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 74 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 138 de 1988. Autores del proyecto honorable Representante Gilberto Alzate Ramírez, y señor Ministro de Educación Nacional, doctor Antonio Yepes Parra. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 197 de 1987 Senado (Cámara 224 de 1987)**, "por medio de la cual se crea la Universidad y el Centro de Investigaciones del Pacífico". Ponente para segundo debate honorable Senador Pedro José Barreto Vacca. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 164 de 1987. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 139 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante Omar Barahona Murillo. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 196 de 1987 Senado (Cámara 239 de 1987)**, "por la cual se nacionaliza la educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional que oficialmente viene prestando el Departamento del Cesar y sus municipios". Ponente para segundo debate honorable Senador José Ignacio Díaz-Granados. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 103 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 139 de 1988. Autores del proyecto honorable Representante Luis Mariano Murgas Arzuaga y señor Ministro de Educación Nacional, doctor Antonio Yepes Parra. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 167 de 1987 Senado (Cámara 142 de 1987)**, "por medio de la cual se aprueba el Convenio de Cooperación Económica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular China, suscrito en Bogotá, el 29 de octubre de 1985". Ponente para segundo debate honorable Senador Luis Carlos Galán Sarmiento. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 140 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 139 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Julio Londoño Paredes. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 236 de 1984 Senado (Cámara 39 de 1984)**, "por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de contador público y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador José Ignacio Díaz-Granados. Texto definitivo del proyecto publicado en Anales número 149 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante Horacio Serpa Uribe. (Originario de la Honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 27 de 1988 Senado**, "por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (ILANUD), firmado en Bogotá, el 7 de junio de 1988". Proyecto publicado en *Anales* número 51 de 1988. Ponencia para primero y segundo debates publicadas en *Anales* número 139 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Julio Londoño Paredes. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 121 de 1987 Senado (Cámara 002 de 1987)**, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 135 años de la fundación del Municipio de Viani, Departamento de Cundinamarca, rinde tributo de admiración a sus fundadores y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador Miguel Santamaría Dávila. Ponencias para primero y segundo debates publicadas en *Anales* número 132 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante Armando Rico Avendaño. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 163 de 1986 Senado (Cámara 146 de 1987)**, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 55 años de fundación del Municipio de Puerto Salgar, Departamento de Cundinamarca, rinde tributo de admiración a sus fundadores y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador Miguel Santamaría Dávila. Ponencias para primero y segundo debates publicadas en *Anales* número 137 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante Armando Rico Avendaño. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 191 de 1987 Senado (Cámara 182 de 1987)**, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración del primer centenario de vida política municipal de Herveo, en el Departamento del Tolima, rinde tributo de admiración a sus fundadores e hijos ilustres y hace apropiaciones en el presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador Jaime Pava Navarro. Ponencias para primero y segundo debates publicadas en *Anales* número 171 de 1987. Autor del proyecto honorable Representante Héctor Dechner Borrero. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 83 de 1988 Senado (Cámara 45 de 1988)**, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Comercial entre la República de Colombia y la República de Portugal suscrito en Lisboa el 28 de diciembre de 1978". Ponente para segundo debate honorable Senador José María Cabañes. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 128 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 148 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Julio Londoño Paredes. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 86 de 1988 Senado (Cámara 63 de 1988)**, "por la cual se honra la memoria del Presidente de la República José Luis Fernández Madrid". Ponente para segundo debate honorable Senador David Tcherassi Guzmán. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 130 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 143 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante José Fernández Fernández de Castro. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 25 de 1987 Senado (Cámara 280 de 1987)**, "por la cual se actualiza la legislación cooperativa". Ponente para segundo debate honorable Senador Alvaro Uribe Vélez. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 148 de 1988. Ponencia para segundo debate y texto definitivo del proyecto publicado en *Anales* número 166 de 1988. Autor del proyecto honorable Senador Ernesto Samper Pizano. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 214 de 1987 Senado (Cámara 172 de 1987)**, "por medio de la cual se nacionalizan e incorporan al Plan Vial Nacional unas carreteras en el Departamento del Tolima". Ponente para segundo debate honorable Senador Emiliano Isaza Henao. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 67 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 144 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante Héctor Dechner Borrero. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 95 de 1988 Senado (Cámara 112 de 1988)**, "por la cual se conceden unas autorizaciones al Ministerio de Obras Públicas y Transporte para nacionalizar una carretera en el Departamento del Caquetá". Ponente para segundo debate honorable Senador Jesús Namen Rapalino. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 111 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 138 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante Rodrigo Hernando Turbay Cote. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 115 de 1988 Senado**, "por la cual la Nación colombiana celebra las bodas de plata de la Universidad de Córdoba y se dictan algunos recursos para obras conmemorativas". Ponente para segundo debate honorable Senador Amaury García Burgos. Proyecto publicado en *Anales* número 128 de 1988. Ponencias para primero y segundo debates publicadas en *Anales* número 143 de 1988. Autores del proyecto honorable Senador Edmundo López Gómez, señor Ministro de Educación Nacional, doctor Manuel Francisco Becerra y honorable Representante Francisco José Jattin Safar. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 23 de 1988 Senado**, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 1969 y su protocolo de 1976". Ponente para segundo debate honorable Senador Ignacio Valencia López. Proyecto publicado en *Anales* número 56 de 1988. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 123 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 143 de 1988. Autores del proyecto señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Julio Londoño Paredes, y señor Ministro de Defensa Nacional, General Rafael Samudio Molina. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 68 de 1988 Senado**, "por la cual se nacionaliza e incorpora al Plan Vial Nacional una carretera en el Departamento del Cesar". Ponente para segundo debate honorable Senador Edgardo Vives Campo. Proyecto publicado en *Anales* número 89 de 1988. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 107 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 139 de 1988. Autor del proyecto honorable Senador José Guillermo Castro Castro. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 190 de 1987 Senado (Cámara 161 de 1987)**, "por medio de la cual se autoriza al Gobierno Nacional para que nacionalice e incorpore al Plan Vial Nacional unas carreteras en los Departamentos del Cauca y Valle". Ponente para segundo debate honorable Senador Emiliano Isaza Henao. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 67 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 144 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante Clemente Carabalí Solís. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 66 de 1988 Senado**, "por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 y otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senador Pedro José Barreto Vacca. Proyecto publicado en *Anales* número 90 de 1988. Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones publicados en *Anales* número 139 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 159 de 1988 y texto definitivo del proyecto publicado en *Anales* número 164 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Educación Nacional, doctor Manuel Francisco Becerra Barney. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 146 de 1988 Senado (Cámara 75 de 1988)**, "por medio de la cual se dispone el suministro de calzado y vestido de labor para los empleados del sector público". Ponente para segundo debate honorable Senador Raúl Orejuela Bueno. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 153 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 164 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social Juan Martín Caicedo Ferrer. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 138 de 1988 Senado**, "por medio de la cual se cambia el nombre del Colegio 'La Salle' en la Uvita, Boyacá". Ponente para segundo debate honorable Senador Alberto Marín Cardona. Proyecto publicado en *Anales* número 143 de 1988. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 159 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 171 de 1988. Autores del proyecto honorable Senador Gustavo Rodríguez Vargas y señor Ministro de Educación Nacional, doctor Manuel Francisco Becerra. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 153 de 1988 Senado (Cámara 101 de 1988)**, "por medio de la cual se crea el Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro, FONPRENOR, y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate honorable Senadora Olga Dúque de Ospina. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 164 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Justicia, doctor Guillermo Plazas Alcázar. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

**Proyecto de ley número 36 de 1988**, "por la cual se reconoce la ingeniería pesquera como una profesión, se reglamenta su ejercicio en el país y se dictan otras disposiciones". Ponentes para segundo debate honorables Senadores Félix Tovar Zambrano, José Ignacio Díaz Granados Alzamora. Proyecto publicado en *Anales* número 53 de 1988. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 90 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 164 de 1988. Autor del proyecto honorable Senador Miguel Pinedo Vidal. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 20 de 1988 Senado**, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, Ginebra, 18 de noviembre de 1983". Ponente para segundo debate honorable Senador Colón Caicedo Portocarrero. Proyecto publicado en *Anales* número 52 de 1988. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 127 de 1988. Ponencia para segundo debate publicada en *Anales* número 160 de 1988. Autor del proyecto señor Ministro de Relaciones Exteriores doctor Julio Londoño Paredes. (Originario del honorable Senado de la República).

**Proyecto de ley número 159 de 1987 Senado (Cámara 107 de 1987)**, "por medio de la cual se modifica la denominación de un centro educativo". Ponente para segundo debate honorable Senador Alberto Marín Cardona. Ponencia para primer debate publicada en *Anales* número 107 de 1988. Autor del proyecto honorable Representante Román Gómez Ovalle. (Originario de la honorable Cámara de Representantes).

## V

## CITACION

## A los señores Ministros del Despacho y altos funcionarios del Estado.

Señor Ministro de Defensa Nacional, General Manuel Jaime Guerrero Paz. Señor Ministro de Gobierno, doctor César Gaviria Trujillo. Señor Procurador General de la Nación, doctor Horacio Serpa Uribe.

Promotores: Honorables Senadores Ricardo Villa Salcedo, Héctor Polanía Sánchez.

## Proposición número 69

Cítanse a los señores Ministros de Defensa y Gobierno e invítense al señor Procurador General de la Nación, para que en la sesión del día miércoles 9 de noviembre, con prioridad a cualquier tema, informen al Senado de la República sobre el siguiente cuestionario:

1º ¿Qué informaciones se tienen, qué investigaciones se han adelantado, quiénes han intervenido y qué resultados se han obtenido sobre la aprehensión de las siguientes personas denunciadas, como desaparecidas involuntarias:

## Nombre, fecha y lugar:

1. Omaira Montoya Henao, 9 de septiembre de 1977, Barranquilla.
2. Samuel Sanjuán Arévalo, 8 de marzo de 1982, Bogotá.
3. Samuel Humberto Sanjuán A., 8 de marzo de 1982, Bogotá.
4. Patricia Rivera de Bernal, 10 de diciembre de 1982, Bogotá.
5. Catherine Bernal Rivera, 10 de diciembre de 1982, Bogotá.
6. Gilma Bernal Rivera, 10 de diciembre de 1982, Bogotá.
7. Luis Fernando Lalinde L., 3 de octubre de 1984, Jardín (Antioquia).
8. Irma Franco Pineda, 7 de noviembre de 1985, Bogotá.
9. Orlando García González, 18 de junio de 1986, San Gil (Santander).
10. William Camacho Barajas, 18 de junio de 1986, San Gil (Santander).
11. Carlos Arturo Guengue, 9 de julio de 1987, Cali.
12. Nidia Erika Bautista, 1986, Bogotá.

2º ¿Qué investigación cursa y ha cursado en la Procuraduría General de la Nación sobre los doce (12) casos del numeral anterior y cuáles han sido y son sus resultados.

3º Igualmente se servirán informar al Senado sobre el número, la condición y la situación actual de las personas desaparecidas por obra de las organizaciones subversivas, a partir de la iniciación en 1983 del proceso de paz y hasta la fecha, con base en los datos que sobre ese particular tenga el Gobierno.

Presentada a la consideración del honorable Senado por:

Ricardo Villa Salcedo  
Senador de la República.

Héctor Polanía Sánchez  
Senador de la República.

Bogotá, D. E., 13 de octubre de 1988.

## Proposición número 89.

La citación para los señores Ministros de Gobierno y Defensa y la invitación al señor Procurador General de la Nación, a que se refiere la Proposición número 69, se transfiere para la sesión del 29 de noviembre, cuando se llevará a cabo el debate, con prelación sobre cualquier otro tema del orden del día, en virtud de la excusa del señor Ministro de Defensa.

Ricardo Villa Salcedo  
Senador de la República.

Héctor Polanía Sánchez  
Senador de la República.

Bogotá, D. E., 9 de noviembre de 1988.

## VI

## Lo que propongan los honorables Senadores y los señores Ministros del Despacho:

El Presidente,

ANCIZAR LOPEZ LOPEZ

El Primer Vicepresidente,

IGNACIO VALENCIA LOPEZ

El Segundo Vicepresidente, ALFONSO VALDIVIESO SARMIENTO

El Secretario General,

Crispín Villazón de Armas.

## Ponencias e Informes

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de Acto legislativo número 21 de 1988 Senado, "por el cual se autoriza erigir en Departamento la Intendencia Nacional del Putumayo".

Honorables Senadores:

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado al proyecto de Acto legislativo número 21/88, por el cual se autoriza erigir en Departamento la Intendencia Nacional del Putumayo.

Tanto en la exposición de motivos, como en la ponencia para primer y segundo debates en la honorable Cámara de Representantes se presenta una visión clara y sistemática de la situación geográfica, económica, social y de la perspectiva positiva que se ofrece al lograrse el fin de convertir en departamento la hoy Intendencia Nacional del Putumayo. Me permito, tomando los escritos citados, traerlos a esta ponencia para mostrar cuál es el marco referencial que mueve la iniciativa en comentario.

## Condiciones geográficas, económicas y sociales del Putumayo.

De los estudios que sobre la situación del Putumayo referente a estos temas se han adelantado es preciso resaltar el presentado por la Comisión de Análisis y Evaluación de Intendencias y Comisarias integrada por los doctores: Hernando Durán Dussán, Gilberto Flórez y Alvaro Archbold, entre otros por ser un trabajo muy completo del cual se puede sin el ánimo de ser reiterativo retomar lo siguiente:

La condición geográfica nos muestra que la Intendencia Nacional del Putumayo tiene una extensión de 25.000.579 kilómetros cuadrados; y su posición limitrofe la enclava entre los Departamentos de Cauca, Caquetá y Nariño; la comisaría del Amazonas y las Repúblicas del Ecuador y el Perú.

El territorio se extiende de Occidente a Oriente desde la Cordillera Andina penetrando en la llanura amazónica para morir en las inmediaciones de la desembocadura del río Caguán en el Caquetá; por ello la mayor parte de su territorio está conformado por una zona plana y selvática resaltándose sus tres regiones naturales que se conocen como: El Alto, El Medio, y el Bajo Putumayo; ricas cada una en condiciones para la producción agrícola como también para una floreciente industria ganadera; ello debido a la variedad de climas y a un sistema hidrográfico de inmejorables condiciones.

Existen dos puertos fluviales: Puerto Asís y Puerto Leguizamo que aparte de contar con sus terminales tiene también aeropuertos.

Además la troncal que comunica el Putumayo con Nariño y que es base para los mayores asentamientos

poblacionales determina que por allí se desarrolle la mayor actividad productiva e industrial.

Esa región se integrará mayormente al desarrollo nacional en la medida en que la carretera Mocoa-Pitalito y sus vías secundarias sean una realidad.

Dada su localización geográfica, la Intendencia se encuentra ubicada dentro de la zona ecuatorial y por lo tanto influenciada por los vientos alisios del Suroeste del continente, vientos alisios del Este-Suroeste, que determina la corriente cálida del Amazonas, que converge sobre la vertiente occidental de la Cordillera Occidental. La influencia de estas corrientes, la variada fisiografía de la región y el estar ubicada dentro de un área de reserva forestal determina características especiales de precipitación, temperatura y brillo solar.

La superficie forestal del Putumayo asciende a 2.334.600 hectáreas, algo así como el 84.5% del área total y de ellas el 65% ha sufrido diferente grado de intervención por parte del hombre, colono en su gran mayoría.

Los sistemas de aprovechamiento y transformación son en general artesanales, ocasionándose con ellos una subutilización aun mayor del recurso.

En cuanto a las condiciones económicas se debe resaltar que la ganadería y el petróleo son la base de la economía de esta región claro está que también hay oro, calizas, asbestos, y las más grandes minas de cobre de Sur América que serán fuentes de futura explotación que redundará en progreso y desarrollo de la zona.

Las reservas petrolíferas que ascienden a 600 millones de barriles de petróleo y 85 mil millones de gas, nos presentan una perspectiva halagüeña en cuanto al presupuesto actual por gracia de la Resolución número 1103 de septiembre 25 del 85.

En el informe que venimos tratando se consignan claramente conceptos sobre la importancia de fomentar la ganadería y la agricultura en esta región; estas son sus opiniones:

"Las razones que explica el lento crecimiento de la agricultura son múltiples y complejas, como el carácter tradicional de la escritura productiva regional, gran parte de la cual se desarrolla en resguardos indígenas, en suelos de baja capacidad productiva y en zonas alejadas de los centros de consumo. La falta de tecnología agrícola moderna y que en el rubro de alimentos y materias primas, no es productor significativo para el mercado nacional y que incluso no se abastece en buen conjunto de bienes agrícolas, gran parte de los cuales tiene que importar de otros departamentos... la debilidad de la demanda regional, intermedia y final, para los productos agrícolas, toda vez que cerca del 63% de la población rural, la

desigualdad de los consumos y la inequitativa distribución de los ingresos son otra de las razones por las que la participación del Putumayo en el PIB es baja".

Reconozco que la única limitación queda para que los putumayenses logren, de acuerdo con la norma constitucional vigente, que por medio de una ley se erija un departamento, es lo tocante a que el monto de su población hoy es indeterminado, los problemas de comunicación ya expresados no han permitido un dato exacto como lo presenta claramente el DANE.

De acuerdo con la Carta vigente y en su artículo 5º podemos ver lo siguiente:

Numeral primero: La solicitud de las tres cuartas partes de los concejos de la comarca que ha de formar en nuevo departamento; es viable obtenerlo.

Al numeral segundo: En cuanto a rentas anuales está suficientemente probado que si supera ampliamente la cifra de \$ 309.386.230 que se exige.

Pero la autorización que aquí se trata de dar, hace referencia al otro punto de este numeral puesto que se exige una población cercana a los 658.000 habitantes; lo cual al confrontarlo con el artículo 6; inciso 4 se reduciría a la mitad para la población, lo que daría un número cercano a los 329.000 habitantes. Sería tratar de probar que este número de habitantes existe hoy en el Putumayo, en gracia a la inmigración de colonos de otras regiones; a los que no se han censado, etc., pero ello haría onerosa la carga y de difícil prueba. Entonces qué mejor que hacer uso del último inciso del artículo 5º que permite por medio de Acto legislativo aprobado por las dos terceras partes de los votos de una y otra Cámara, se modifiquen las condiciones para tal creación.

El numeral tercero: No presenta ningún obstáculo, pues no habría segregación.

Y los numerales cuarto y quinto tendrán que tenerse en cuenta en su oportunidad.

Creo que la autorización que se pretende dar en esta ocasión es viable; pues el requisito que se trata de modificar (aunque bien puede estar cumplido suficientemente por las razones expuestas) de todos modos no desvirtúa ni la necesidad, ni las condiciones objetivas y por lo tanto concederla es solamente un paso para hacer más expedito y menos oneroso el trámite de la ley que dará cumplimiento al clamor y justa aspiración de los habitantes de la Intendencia Nacional del Putumayo, como lo presentan los autores del proyecto.

Por lo tanto me permito solicitar a la honorable Comisión Primera, dé aprobación a la siguiente proposición:

Dése primer debate al proyecto de Acto legislativo número 21 de 1988 Senado, "por el cual se autoriza erigir en Departamento la Intendencia Nacional del Putumayo".

De ustedes, cordialmente,

Carlos Martínez Simahan  
Ponente.

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Señor Presidente  
Honorables Senadores  
Comisión Segunda Constitucional

El Proyecto de ley número 21/88 Senado, "por medio de la cual se aprueba el convenio multilateral sobre cooperación y asistencia mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas y sus anexos, hechos en México el 11 de septiembre de 1981" es un acuerdo multilateral sobre asistencia mutua, mediante el cual los países firmantes se comprometen a prestar asistencia y colaboración sobre información, para facilitar el tráfico de mercancías o de personas a través de la frontera común y sobre modernización de los servicios aduaneros nacionales y de la capacitación técnica de su personal sin perjuicio de otros pactos de interés común que permitan la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras.

La intensificación del comercio internacional ha complicado en forma superlativa las relaciones de intercambio entre los países, lo cual ha ocasionado situaciones de enorme complejidad en todos los aspectos, especialmente técnicos y jurídicos, del intercambio.

Los Estados se han visto ante la necesidad de organizar al máximo sus organismos nacionales especializados en este ramo, y buscar al mismo tiempo la cooperación de otros países, que facilite el normal desarrollo de sus actividades comerciales. Se trata además, de vigilar e identificar las prácticas fraudulentas, cuyo control viene a beneficiar el claro desarrollo de sus actividades.

El sector aduanero juega aquí un papel determinante. Por esta razón se ha tratado de encontrar un sistema único de designación y codificación de mercancías, lo cual ha exigido una serie de acuerdos específicos. En otras palabras, la instauración de un idioma que podríamos llamar universal para codificar el comercio entre los países.

En la llamada Carta de La Habana se dio un paso definitivo a este respecto al crear la Organización Internacional de Comercio y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Más tarde se buscó la uniformidad de los regímenes aduaneros.

Este movimiento de armonización de regímenes de aduanas, fue impulsado especialmente en Europa y se fue prolongando en nuestro emisferio con el convenio de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

El Convenio de México, al cual venimos refiriéndonos, llamado así por haber sido suscrito en esa ciudad el 11 de septiembre de 1981, ha sido ratificado hasta principios de 1987 por los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay. Otros países como Venezuela y Uruguay tratan ahora sobre su ratificación.

Las características de este convenio son las siguientes:

El Convenio está conformado por un preámbulo, seis capítulos distribuidos en 22 artículos y 14 anexos. En el preámbulo se hace un reconocimiento a la conveniencia de la cooperación y asistencia mutua y a la necesidad de un instrumento internacional para su institucionalización.

El capítulo I contempla la definición de algunos conceptos utilizados en el Convenio: Legislación aduanera, infracción aduanera, delitos aduaneros, gravámenes a la importación o exportación, persona, ratificación, Directores Nacionales de Aduana y Secretaría. El Capítulo II se refiere al campo de aplicación del Convenio, considerando la mutua asistencia y cooperación. El capítulo III consigna las modalidades de asistencia o cooperación, señalando en especial el tratamiento que se le debe dar a la información, sus grados de confidencialidad y reserva, y el uso sólo para la finalidad prevista. El capítulo IV contiene disposiciones varias, relativas a la comunicación permanente entre la Secretaría y las Administraciones de Aduana. El capítulo V señala las funciones de los Directores Nacionales de Aduana, orientadas básicamente a coordinar y velar por la adecuada aplicación del Convenio, así como de la Secretaría del mismo, la cual es ejercida por la Aduana de México. Finalmente, el capítulo VI estipula otras disposiciones relacionadas, en general, con la operatividad del Convenio (solución de diferencias, adhesión, entrada en vigor, duración, enmiendas, etc.).

Respecto a los 14 anexos, vale señalar que la mayoría de países sólo han adoptado los estrictamente obligatorios (I, V y XIII), lo cual en la práctica le ha restado dimensión al Convenio en relación a temas de interés contenidos en los anexos no obligatorios (de acuerdo con la información disponible, sólo Panamá ha adherido a la totalidad de los anexos) y que, al no ser acogidos, no posibilitan un tratamiento recíproco. Por esa razón se recomienda, que Colombia sólo adhiera a los anexos obligatorios, cuyos aspectos esenciales son:

**Anexo I.** Prestación de oficio de asistencia y/o cooperación.

Respecto al desplazamiento de mercancías, personas o medios de transporte, las partes se comunicarán informaciones de interés para prevenir infracciones aduaneras, dentro de un contexto de cooperación y asistencia mutua.

**Anexo V.** Cooperación en materia de facilitación del tráfico de mercaderías y/o personas a través de la frontera común.

Coordinación binacional de los procedimientos y controles aduaneros a lo largo de la frontera común.

**Anexo XIII.** Cooperación en materia de los servicios aduaneros nacionales y de capacitación técnica de su personal.

Colaboración mutua para contribuir a la modernización de las estructuras aduaneras, organización y métodos de trabajo.

La base jurídica para la aprobación de este Convenio está señalada por el ordinal 18 del artículo 76 de la Constitución Nacional sobre las atribuciones del Congreso.

Ordinal 18. "Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional.

Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica de otros Estados".

Para el efecto, el Gobierno debe someter su decisión en estas materias a la aprobación del Congreso Nacional por medio de un proyecto de ley. A su vez el artículo 120-20 de la Constitución Nacional expresa: "Corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad pública..."

Ordinal 20. "Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de Derecho Internacional; nombrar los agentes diplomáticos; recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso".

El Proyecto de ley número 21 Senado, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas, y sus anexos, hechos en México el 11 de septiembre de 1981", de acuerdo con lo anteriormente expresado, se encuentra ajustado a derecho.

El Convenio de México sobre cooperación entre organismos aduaneros contiene, como surge de su lectura, instrumentos de gran importancia, para mejorar el manejo interno de estos organismos respecto de su control, como dijimos antes, armonización, técnicas, etc., para la integración de las aduanas colombianas y al mismo tiempo permite la modernización y el más eficiente manejo del intercambio comercial.

Este Convenio contiene indudables beneficios para el sistema aduanero colombiano y no existe en su totalidad ninguna norma que perjudique el interés nacional.

Por lo antes expuesto, me permito proponer: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 21/88 Senado, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas, y sus anexos, hechos en México el 11 de septiembre de 1981".

Vuestra Comisión,

(Firma ilegible).

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Bogotá, D. E., septiembre 21 de 1988.

Aprobamos el presente informe.

El Vicepresidente,

Miguel Santamaría Dávila.

El Secretario General,

Jaimé Lara Arjona.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 170 Senado de 1988, "por la cual se establece un régimen tributario especial para las entidades sin ánimo de lucro y se dictan disposiciones de carácter tributario".

Señor Presidente  
Honorables Senadores  
Comisión Tercera Senado de la República

Por designación que me hiciera el Presidente de la Comisión Tercera del honorable Senado de la República, me corresponde presentar ponencia para primer debate del Proyecto de ley, "por la cual se establece un régimen especial para las entidades sin ánimo de lucro y se dictan otras disposiciones de carácter tributario".

Este proyecto de ley, no constituye en realidad otra reforma tributaria, ya que se limita a retomar algunas situaciones tributarias que habían sido elevadas a normas legales por la Ley 75 de 1986 y el Decreto extraordinario 2503 de 1987, que fueron declaradas inexecutable por la honorable Corte Suprema de Justicia.

Corresponde entonces al Congreso retomar estas situaciones, de tal forma que se subsanen los vicios presentados y se eviten las consecuencias graves, para los contribuyentes y el Estado, generadas por los vacíos que dejan las decisiones de la Corte Suprema.

A continuación me referiré a los tres principales temas que contiene el proyecto de ley:

## 1. Sobre las entidades sin ánimo de lucro (artículos 1 a 6 del pliego de modificaciones).

La voluntad del Congreso de la República, al expedir la Ley 75 de 1986, no fue la de gravar indiscriminadamente a todas estas entidades, sino solamente a aquellas que se dedicarían a actividades distintas a las que por su naturaleza social deben realizar, se dijo entonces en el párrafo 3º del artículo 32 de dicha ley, que si ellas dedicaban sus ingresos al mejoramiento de la salud, la educación, la investigación científica y tecnológica los mismos no constituían renta ni ganancia ocasional, para lo cual deberían ser calificadas por un Comité que el mismo párrafo prevé.

Al declararse inexecutable el mencionado párrafo, todas estas entidades tienen la calidad de contribuyentes sin excepción.

El proyecto del Gobierno respeta esta voluntad política del Congreso, y en su articulado consagra un tratamiento de régimen especial para las mismas, en condiciones tales en que solamente cuando destinen los dineros a actividades distintas a su objeto social, serán contribuyentes.

El régimen especial consiste en tomar todos los ingresos y restar de los mismos la totalidad de los egresos, se establece así un excedente del periodo en el caso que no se haya gastado la totalidad del mismo. Este excedente que el proyecto de Gobierno llama, impropiamente utilidad, no será gravable siempre y cuando sea destinado en el año siguiente a actividades de su objeto social. En el evento de que los ingresos recibidos en un año, vayan en proyectos a largo plazo, superiores al mismo año y el siguiente, o se trate de asignaciones permanentes, deben solicitar la autorización del Comité de entidades sin ánimo de lucro.

De esta forma las entidades reciben un doble beneficio que no opera para las sociedades con ánimo de lucro, el primero es la posibilidad de deducir todos los gastos, incluyendo las inversiones, que tengan relación con su objeto social, así no tengan correspondencia con la producción del ingreso, el segundo se refiere a que los excedentes no invertidos en un periodo fiscal no son gravables en dicho año, y solamente los serán en el siguiente (o en los autorizados) si no se destinan al objeto social.

En conclusión solamente cuando una de estas entidades se dedique a actividades distintas y no destine sus excedentes en el año siguiente o posteriores a su objeto social, será gravada con una tarifa especial del 20%. Debe aclararse que por tratarse de un régimen especial, sobre estas entidades se conserva la excepción del sistema de renta presuntiva.

Por otra parte se amplía la gama de actividades a las cuales cubre el beneficio contemplado en este proyecto, señalando que los mismos serán la salud, la educación, la cultura, el deporte aficionado, la investigación científica o tecnológica y agregando a aquellas que se dediquen a programas de desarrollo social, que cubre todos los proyectos de estudios y desarrollo de las comunidades regionales, el auxilio a las mismas así como las asociaciones de municipios. Estas actividades deberán ser de interés general y tener la comunidad acceso a las mismas.

Se establece el comité de entidades sin ánimo de lucro, incluyendo en el mismo al Director General de Aduanas o su delegado, por cuanto en las funciones del mismo se encuentra exonerar del IVA las importaciones de bienes donados desde el extranjero a estas entidades. Así mismo se señala que este comité las calificará solamente cuando sus ingresos sean superiores a cien millones de pesos o tengan activos superiores a 200 millones de pesos, en los casos en que las entidades no lleguen a estos topes, no requieren calificación y gozarán del beneficio en virtud de esta ley.

Finalmente se señala que el Gobierno, por vía reglamentaria podrá establecer sistemas de devolución a estas entidades, para efectuar las mismas aún previamente a la presentación de la declaración de renta.

## 2. Aspectos de procedimiento tributario (artículos 7, 8 y 9 del pliego).

Estos artículos no tocan derechos de los contribuyentes y tratan de corregir los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, analizadas las razones expuestas por el Gobierno en la exposición de motivos, se encuentra urgente y razonable aprobarlos.

El artículo 7º precisa que la dirección para notificaciones del contribuyente será la informada en la última declaración de renta o la modificada en los formatos especiales de cambio de dirección con ello se da certeza sobre la misma tanto al contribuyente como a la administración.

El artículo 8º dispone que se podrán corregir las declaraciones con errores en contra del contribuyente, para lo cual éste debe solicitar a la administración tributaria realice la correspondiente liquidación, si ésta no se pronuncia dentro de los 6 meses siguientes a la solicitud, quedará aprobado el proyecto de corrección presentado por el contribuyente. Se garantiza así tanto el derecho del contribuyente, como la confiabilidad de las cuentas nacionales y los ingresos del Estado, que habían quedado sujetos a los movimientos discrecionales que hicieron los particulares en dos años, además de evitar las irregularidades que se pueden cometer.

El artículo 9º retoma la posibilidad de devolver los saldos a favor de los contribuyentes con títulos de devolución de impuestos, cuando las cuantías sean superiores a un millón de pesos; con ello se garantiza la

efectividad del derecho cuando exista déficit de tesorería. Esta norma había sido incluida en el Decreto 2503 de 1987 por sugerencia del sector exportador.

**Otras normas tributarias (artículos 10, 11 y 12 del Proyecto)**

El artículo 10 proroga las facultades extraordinarias dadas al Presidente de la República en la Ley 75 de 1986, para reducir el impuesto a las importaciones del 18%, se considera conveniente mantener esta facultad por dos años más, ya que el Gobierno ha manifestado su voluntad de ejercerla en beneficio del comercio exterior, posteriormente, pero no en la actualidad, dadas las circunstancias presupuestales, o sea que es una perspectiva de alivio tributario que se debe conservar abierta por otros dos años.

El artículo 11 concede facultades al Presidente de la República, para que en el término de 3 meses contados a partir de la vigencia de esta ley, se reduzcan las tarifas aplicables al impuesto de patrimonio.

Estas facultades, complementan las otorgadas al Gobierno en la Ley 75 de 1986, para realizar los ajustes por inflación en el impuesto sobre la renta que próximamente será expedido.

Al presentarse una tributación sobre utilidades reales, y no utilidades nominales afectadas por inflación, por el mismo efecto se incrementará el valor de los activos que sirven de base para calcular el impuesto de patrimonio, lo cual hace conveniente la reducción de las tarifas de este impuesto.

El artículo 12 deroga el beneficio del 1% de descuento por corrección, lo cual constituye una ratificación de la derogatoria tácita que hiciera del mismo el Decreto 2503 de 1987.

En los anteriores términos presento ponencia sobre el proyecto de ley y solicito comedidamente se le dé primer debate con el pliego de modificaciones que acompaño.

De la honorable Comisión,

**Renán Barco**

Bogotá, D. E., 24 de noviembre de 1988.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Bogotá, D. E., noviembre 24 de 1988.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 Senado de 1988, "por la cual se establece un régimen tributario especial para las entidades sin ánimo de lucro y se dictan otras disposiciones de carácter tributario".

Con pliego de modificaciones adjunto a la presente ponencia para primer debate.

El Secretario General Comisión Tercera Senado  
—Asuntos Económicos—

**Estanislao Rozo Niño**

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Artículo 1º Modificado artículo 1º del proyecto de ley.

Las corporaciones, fundaciones y asociaciones, sin ánimo de lucro y los demás nuevos contribuyentes a que se refiere el artículo 32 de la Ley 75 de 1986, serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios con régimen tributario especial. La tarifa única aplicable será del 20%, sobre el beneficio neto o excedente, el cual será exento en la parte que destinan al cumplimiento de su objeto social, de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

Para determinar el beneficio neto o excedente se tomará la totalidad de los ingresos, cualquiera sea su naturaleza y se restará el valor de los egresos de cualquier naturaleza, que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el cumplimiento de su objeto social, incluyendo en los egresos las inversiones que hagan en cumplimiento del mismo.

Para que proceda la deducibilidad de los egresos y la exención del beneficio o excedente el objeto social de estas entidades deberá corresponder a actividades de salud, educación, cultura, deporte aficionado, investigación científica y tecnológica o para programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad.

El beneficio neto o excedente generado en la no procedencia de los egresos, no será objeto del beneficio de que trata el artículo siguiente.

Artículo 2º Modificado artículo 2º del proyecto de ley.

El beneficio neto o excedente determinado de conformidad con el artículo anterior tendrá el carácter de exento, cuando se destinen en el año siguiente a aquél en el cual se obtuvo a programas que desarrollen su objeto social.

Cuando se trate de programas cuya ejecución requiera plazos adicionales a los contemplados en este inciso, o se trate de asignaciones permanentes, la entidad solicitará la autorización correspondiente al Comité de que trata el artículo 4º de esta ley.

La parte del beneficio neto o excedente que no se invierta en los programas que desarrollen su objeto social, tendrá el carácter de gravable en el año en que esto ocurra.

Artículo 3º Igual artículo 3º del proyecto de ley.

Lo dispuesto en los artículos anteriores no es aplicable a las entidades taxativamente enumeradas como no contribuyente sin necesidad de calificación en el numeral 3º y en el párrafo 4º del artículo 32 de la Ley 75 de 1986, los cuales se continuarán rigiendo por lo dispuesto en dicha ley.

Artículo 4º Igual artículo 4º del proyecto de ley.

Créase el Comité de Entidades sin Animo de Lucro, integrado por el Ministro de Hacienda o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Salud, o su delegado; el Ministro de Educación o su delegado; el Director General de Aduanas o su delegado, y el Director General de Impuestos o su delegado, quien actuará como Secretario del mismo.

Artículo 5º Modificado artículo 5º del proyecto de ley.

Son funciones del Comité previsto en el artículo anterior, las siguientes:

a) Calificar las importaciones de bienes a que refiere el artículo 105 de la Ley 75 de 1986, para efecto de la exención del impuesto sobre las ventas a dichas importaciones;

b) Sin perjuicio de la facultad de fiscalización de la administración tributaria, calificar la procedencia de los egresos efectuados en el período gravable, y la destinación del beneficio neto o excedente a los fines previstos, para las entidades cuyos ingresos en el año respectivo sean superiores a cien millones de pesos (\$ 100.000.000) o sus activos sobrepasen los doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000) el último día del año fiscal.

Parágrafo: Las entidades que se encuentren por debajo de los topes anteriormente señalados, no requieren de la calificación del Comité para gozar de los beneficios consagrados en esta ley.

Artículo 6º Igual artículo 6º del proyecto de ley.

El Gobierno Nacional podrá establecer sistemas de devolución de saldos a favor o sumas retenidas, antes de presentar la respectiva declaración tributaria, cuando las retenciones en la fuente que establezcan las normas pertinentes, deban practicarse sobre los ingresos de las entidades exentas o no contribuyentes.

Artículo 7º Modificado artículo 8º del proyecto de ley.

La notificación de las actuaciones de la administración tributaria, deberá efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, en su última declaración de renta o de ingresos y patrimonio, según el caso, o mediante formato oficial de cambio de dirección; la antigua dirección continuará siendo válida durante los tres (3) meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada. Las actuaciones de la administración notificadas por correo, que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en un período de amplia circulación nacional, la notificación se entenderá surtida para efecto de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde la publicación del aviso o de la corrección de la notificación.

Artículo 8º Modificado artículo 9º proyecto de ley.

Para corregir las declaraciones tributarias que no varíen el valor a pagar o que lo disminuyan, o aumenten el saldo a favor, se elevará solicitud a la administración de impuestos correspondiente, dentro de los dos años siguientes a la fecha del término para presentar la declaración, anexando un proyecto de la corrección. La administración debe practicar la liquidación de corrección, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la solicitud, si no se pronuncia dentro de este término el proyecto de corrección sustituirá la declaración inicial. La corrección de las declaraciones a que se refiere este artículo no causará sanción de corrección, y no impide la facultad de revisión, la cual se contará a partir de la fecha de la corrección.

Artículo 9º Modificado artículo 7º del proyecto.

La administración tributaria podrá efectuar devoluciones de saldos a favor superiores a \$ 1.000.000 mediante títulos de devolución de impuestos, los cuales sólo servirán para cancelar impuestos o derechos, administrados por las Direcciones de Impuestos y de Aduanas, dentro del año calendario siguiente a la fecha de su expedición. El valor de los títulos emitidos en cada año, no podrá exceder del 5% del valor de los recaudos administrados por la Dirección General de Impuestos respecto al año anterior, se expedirán a nombre del beneficiario de la devolución y serán negociables. Las solicitudes de devolución o compensación de impuestos deberán presentarse a más tardar 2 años después de la fecha de vencimiento del término para declarar.

Artículo 10. Igual artículo 10 del proyecto de ley.

Amplíense hasta el 31 de diciembre de 1990 las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el párrafo 2º del artículo 95 de la Ley 75 de 1986.

Artículo 11. Nuevo.

De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por término de tres (3) meses contados desde la fecha de pu-

blicación de la presente ley, para reducir las tarifas del impuesto de patrimonio.

Artículo 12. Igual artículo 12 del proyecto de ley.

La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga el artículo 24 de la Ley 52 de 1977.

**Título.**

Como título de la ley propongo el mismo, "por la cual se establece un régimen tributario especial para las entidades sin ánimo de lucro y se dictan otras disposiciones de carácter tributario".

**Renán Barco López**  
Senador ponente.

Bogotá, D. E., noviembre 24 de 1988.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Bogotá, D. E., noviembre 24 de 1988.

En la fecha fue recibido en esta Secretaría el pliego de modificaciones adjunto a la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 Senado de 1988, "por la cual se establece un régimen tributario especial para las entidades sin ánimo de lucro y se dictan otras disposiciones de carácter tributario".

**Estanislao Rozo Niño**  
Secretario General  
Comisión Tercera  
Senado  
Asuntos Económicos.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

al Proyecto de ley número 238 Senado de 1988, "por la cual se dictan disposiciones de fomento para la microempresa y la pequeña y mediana industria".

Señor Presidente, honorables Senadores:

El proyecto de ley, "por la cual se dictan disposiciones de fomento para la microempresa y la pequeña y mediana industria", después de recibir el trámite de rigor en la Cámara de Representantes y la Comisión Tercera del Senado se encuentra para aprobación de la Plenaria de esta Corporación. Por este motivo, cumplo con el honoroso encargo de rendir ponencia para segundo debate.

Como criterio para adelantar el estudio de este proyecto de ley consideramos indispensable separar, como lo hace la propia iniciativa legislativa, las dos categorías, es decir, las microempresas y las pequeñas y medianas industrias.

A pesar de que en marzo de 1984 el Compes aprobó por primera vez un Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, y orientado básicamente a apoyar los procesos de capacitación administrativa, asesoría y crédito, lo cierto es que no existe en el país una definición legal de la microempresa. Las definiciones han tenido hasta ahora una connotación principalmente estadística al considerarse que son por ejemplo, establecimientos con menos de diez (10) trabajadores, ventas mensuales inferiores a cincuenta y cinco (55) salarios mínimos o activos con menor valor a cincuenta y cinco (55) salarios mínimos.

Según estudios oficiales podría decirse que existen cerca de 500 mil microempresas urbanas y un número igual de carácter rural. Entre las urbanas el 40% son industriales, el 40% comerciales y el 20% se dedica a la prestación de servicios. Cabe resaltar que en la industria hay concentración en las confecciones, procesamiento de cuero, productos de madera, producción de alimentos y metalmeccánica. En otros sectores las hay dedicadas a los servicios personales, hotelería, tiendas de barrio, comercio callejero y reparaciones mecánicas y eléctricas.

El Gobierno del Presidente Barco a través del Departamento Nacional de Planeación, presentó en mayo de 1988 a consideración del Compes el llamado "Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa 1988-90". En dicho documento se recogen las principales experiencias que arrojó el aludido Plan de 1984 y se plantean una serie de estrategias e instrumentos entre los que me parece interesante resaltar los siguientes: Continuar la creación de comercializadoras de insumos y productos microempresariales; bajo la coordinación del Sena brindar formación y asesoría técnica; apoyar la organización gremial para fortalecer canales de concertación; estudiar y proponer reformas legales en favor de la microempresa; fortalecer la capacitación administrativa, contable y financiera; y asegurar el acceso de los microempresarios al crédito, mediante una oferta especial y adecuada y la vinculación de los intermediarios financieros y organismos de garantía.

La pequeña y mediana industria, a su turno, tiene una participación muy destacada dentro de los principales indicadores de la actividad de transformación del país. Según datos del Dane (finales de 1987) al hacerse una comparación entre las PYMES y la gran industria, era factible advertir las siguientes proporciones: Mientras el número de establecimientos de las PYMES constituían el 92.6%, los de la gran industria tan sólo el 7.4%; en materia de empleo, según estas cifras, parece haber un equilibrio entre el 50.6% del personal ocupado por las PYMES y el 49.4% por la

gran industria; y en cuanto al valor de la producción, en tanto que las PYMES contribuyen con un 36.6%, la gran industria lo hace con un 63.4% del total.

El aporte de las PYMES es de gran significación en la producción de bienes de consumo lo mismo que en bienes intermedios y de capital. El empleo generado por este sector además de ser cuantitativamente significativo, resulta de menor importancia dada la menor proporción que requieren en la inversión de activos fijos. También hay que recalcar que en cuanto al valor agregado generado por las PYMES éste representa una inversión neta del 11.5% frente a sólo un 7.9% de la gran industria. A partir de 1982 según un estudio de la Corporación Financiera Popular, las pequeñas y medianas empresas se convierten en las principales generadoras del empleo industrial en Colombia, fenómeno que de acuerdo al análisis de las Naciones Unidas, está asociado con cuatro elementos: la gran industria utiliza en mayor proporción insumos importados y al producirse la crisis de balanza de pagos se dificultó la adquisición de estos insumos, cosa que no sucedió con la pequeña empresa intensiva en el uso de recursos laborales e insumos de producción doméstica; en segunda instancia, por el hecho de que las grandes empresas utilizan intensivamente factores de capital que a medida que avanza la tecnología reemplaza recursos laborales; en tercer lugar, las grandes empresas elevan su margen de ganancias sin necesidad de elevar su ritmo de actividad y empleo; finalmente, se presenta el bajo requerimiento de inversión por puesto de trabajo en la pequeña y mediana empresa, pues por cada peso que ésta requiera la gran industria necesita 2.4 pesos.

Según este mismo estudio de la Corporación Financiera Popular de junio de 1988 "las últimas cifras sobre participación de la pequeña y mediana industria en el agregado manufacturero indican que aportan el 99% del número de establecimientos, general el 52% del total del empleo, contribuyen con el 38% de la producción y el 34% del valor agregado".

Además de lo anterior, son muchos los aspectos que cabría agregar sobre el papel fundamental que ocupan en nuestro país las PYMES. Baste mencionar su contribución al desarrollo equilibrado de las regiones y a la descentralización industrial, su capacidad para facilitar la desconcentración participando en forma creciente en el mercado de insumos y en una integración vertical con la gran industria.

#### Alcances y Características del Proyecto

Podríamos dividir el articulado de este proyecto de ley en tres partes fundamentales: La primera se refiere a los objetivos y a las definiciones indispensables; la segunda a las propuestas de carácter institucional; y la tercera a la creación de una serie de instrumentos, especialmente financieros, que son lo que podríamos denominar el respaldo a la política de fomento. De acuerdo a esta apreciación, que nos parece conveniente desde el punto de vista de la metodología para la evaluación del proyecto, nos permitimos a continuación puntualizar los siguientes aspectos: El artículo 1º establece cinco objetivos que a nuestro juicio recogen lo que ha sido la experiencia de los últimos años en relación con las actividades de las microempresas y las PYMES, ajustadas al marco de los propósitos en estas materias, de la actual administración: dar impulso a un proceso en el que cada una de las tres categorías (micro, pequeña y mediana) puedan ir logrando su reescalamiento al nivel superior; fomentar la creación y el desarrollo de estas empresas con el fin de apoyar la generación de fuentes de trabajo independientes e irrigar el acceso del crédito a los estratos menos favorecidos de la sociedad; fomentar el desarrollo integral de la pequeña y mediana industria en Colombia y aprovechar, además de lo anterior, su aporte al desarrollo regional equilibrado, la integración industrial, la redistribución del ingreso y la formación de capitales nacionales y de nuevos empresarios; definir ciertos criterios que orienten la acción del Estado y estimulen la coordinación de estos sectores con miras a incrementar su productividad especialmente a través de una mejor capacitación de los recursos humanos. Y, por último, promover el establecimiento de mejores condiciones para la creación y operación de las microempresas y de las PYMES.

Por otro lado, el artículo 2º del proyecto introduce las definiciones de microempresa y de pequeña y mediana industria. En cuanto a las primeras, se establece que para todos los efectos legales se entiende por microempresa, la unidad económica de orden familiar encabezada por el hombre o la mujer, constituida por una o más personas y dedicadas de manera independiente a una de las siguientes actividades: Manufacturera, comercio, construcción o servicios; y cuya planta de personal no exceda de veinte (20) trabajadores permanentes y que el total de sus activos no supere los quince millones de pesos. Al mismo tiempo, define las PYMES, como toda persona natural o jurídica, dedicada a la actividad manufacturera que cumpla simultáneamente con los requisitos de que su planta de personal no exceda de noventa y nueve (99) trabajadores y que el total de sus activos no sobrepase los trescientos millones de pesos.

Con la adopción de las anteriores definiciones, que quedarían consagradas con fuerza legal, consideramos que se adoptan unas reglas de juego más claras, con positivas repercusiones en cuanto a la incorporación de elementos "técnicos" principalmente para efectos de crédito de fomento, organización gremial que facilite la necesaria concertación entre estos sectores

privados de la producción y el Gobierno y, eventualmente, como beneficiarios de medidas específicas de estímulo, como aquellas de carácter tributario. Igualmente, si se tiene en cuenta que organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y la AID tienen dentro de sus programas la concesión de líneas especiales de crédito para este tipo de empresa en los países en desarrollo, estimamos que su institucionalización, como figuras empresariales definidas y diferenciadas por la ley, constituye un paso adelante con el fin de fortalecer su capacidad como beneficiarios de estas líneas de crédito. No sobra recalcar que la tipificación del tamaño de estas empresas, tomando en cuenta como parámetros el personal que ocupan y el total de los activos que manejan, recogen criterios que ya han venido siendo empleados tanto por el Ministerio de Desarrollo como por la Corporación Financiera Popular; últimamente, también, por el Instituto de Fomento Industrial y, como decíamos, por los organismos multilaterales de crédito.

**Nuevo Marco Institucional.** En relación con las reformas propuestas por este proyecto de ley en materia institucional, para el manejo del sector de la microempresa y pequeña y mediana industria, podemos resumirlas en las contempladas en los artículos 3º, 4º, 5º, 6º y 7º de la siguiente manera: El artículo 3º establece que el Gobierno Nacional constituirá un Consejo Asesor de la Política para la Microempresa y otro para la Pequeña y Mediana Industria con el fin de que actúen, según reglamentos que expida el propio Gobierno, como Organismos Asesores del Ministerio de Desarrollo Económico.

En segundo lugar, en el artículo 4º se crea la División de Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria dentro del Organigrama Operativo y Funcional del Ministerio de Desarrollo, la cual, así mismo, será reglamentada por el Gobierno Nacional.

En el artículo 5º se contempla una figura de coordinación interinstitucional con el fin de que las entidades del Estado que integren los Consejos Asesores de Política para la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria informen semestralmente al Ministerio de Desarrollo sobre la índole de los programas que se adelantarán y la cuantía de los recursos que se aplicarán en la ejecución de los mismos.

El artículo 6º introduce algunas reformas a la Corporación Financiera Popular, a la cual se define como una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo de las anónimas, vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico. Y, además, se ratifica la primordial atención que esta Corporación debe otorgar a los programas de fomento de la microempresa y de la pequeña y mediana industria como fundamento de su objetivo social, para lo cual se asimilan sus operaciones a aquellas que están permitidas por la ley a las Corporaciones Financieras, las Compañías de Leasing y las Cajas de Ahorro. Adicionalmente se faculta a la Corporación Financiera Popular para financiar otro género de actividades.

Con respecto a este nuevo marco institucional es claro que significa un fortalecimiento, por una parte, de los instrumentos para la elaboración, definición, adopción y evaluación de las políticas relativas a la microempresa y a las PYMES. Tal como señalábamos en los primeros apartes de este informe la creciente importancia que estos sectores han ido adquiriendo dentro de la economía nacional hace necesario una modernización de los organismos del Estado con el fin de que, sobre la base de un perfeccionamiento de sus métodos técnicos y de un seguimiento permanente, puedan trazar y orientar al mismo Estado en la adopción de estrategias.

Así mismo, el proceso de descentralización y de mayor injerencia de los esquemas regionales del desarrollo que viene cumpliéndose en el país, plantea la urgencia de que la administración pública y particularmente en este caso el Ministerio de Desarrollo Económico, disponga de instrumentos de planificación especialmente a mediano y largo plazo que, a través de directrices y programas bien definidos, traduzcan una deliberada y positiva intervención del Estado con los medios a su alcance y con los que le daría este proyecto que estamos estudiando, con el fin de contrarrestar, con criterios de equilibrio y de justicia social, los efectos a veces muy nocivos, que en los terrenos económico y social puede tener el predominio absoluto de la gran industria monopólica.

Por otro lado, nos parece, que en estrecha concordancia con los objetivos contemplados en el artículo 1º del proyecto, se procede (artículo 6º) a mejorar la capacidad de la Corporación Financiera Popular para convertirla efectivamente en una institución moderna y de fomento que pueda atender lo que ya en estos años de experiencia y de nuevas realidades económicas se ha visto que constituyen las principales actividades y las mejores posibilidades de esta categoría de empresas.

Particular mención merecen las atribuciones que se le confieren para adelantar operaciones de leasing que, como en el caso de otros países, en estas escalas empresariales, pueden contribuir a superar un cuello de botella bastante recurrente, pues muchas veces el sistema de arrendamiento de maquinarias, herramientas y equipos es realmente muy conveniente; también su participación en la comercialización y el apoyo a la actividad exportadora; y, en general, su asimilación al tipo de funciones que prestan normalmente las Corporaciones Financieras, van a permitir una activa contribución del Estado al desarrollo de las microempresas y de las PYMES.

**Instrumentos financieros.** A lo dicho atrás, con relación al papel de la Corporación Financiera Popu-

lar, que es el único intermediario financiero en Colombia, que por mandato legal está específicamente orientado a la solución del problema crediticio de la pequeña empresa, y a la modernización de sus operaciones a través de la creación de nuevos mecanismos financieros, el proyecto de ley que nos ocupa incorpora una serie de instrumentos y de medidas orientados a incrementar la disponibilidad de recursos de los organismos encargados de atender, no sólo las necesidades de crédito del sector de las microempresas y las PYMES sino sus requerimientos en materias tan importantes como la capacitación, la asesoría, la investigación científica y tecnológica con miras a fortalecer su productividad y en general medidas que consideramos vienen a satisfacer positivamente planteamientos que por ejemplo, la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales "Acopi" ha formulado en los últimos años, como recomendaciones, que ahora el Gobierno por medio de esta iniciativa pretende concretar.

Así, en cuanto a nuevos recursos se dispone que (artículo 7º del proyecto) el Instituto de Fomento Industrial "IFI" destine a través de la Corporación Financiera Popular un 7% de sus recursos de crédito, anualmente, al financiamiento de la microempresa y la industria pequeña y mediana. Igualmente se autoriza a la Corporación Financiera Popular (artículo 8º del proyecto) para emitir Certificados de Desarrollo Empresarial en las condiciones que determine la Junta Monetaria. Y, con los mismos criterios, se establece el compromiso (artículo 9º del proyecto) de la Corporación Financiera Popular de destinar hasta un 25% de sus recursos de créditos específicamente para el financiamiento de la microempresa nacional.

En relación con estos tres artículos queremos puntualizar los siguientes comentarios: En cuanto a la contribución del Instituto de Fomento Industrial, vale la pena recordar que ya desde agosto de 1987 el IFI implementó una línea de crédito por tres mil millones de pesos dirigida a las empresas manufactureras cuyo nivel de activos no fuera superior a trescientos millones de pesos. Transcurridos seis meses del establecimiento de esa línea y luego de haberse fijado el cupo de crédito señalado anteriormente, entre 19 Corporaciones Financieras se aprobaron créditos a 168 empresas por un 83% del cupo total, o sea, por algo más de 2.474 millones de pesos; a lo cual hay que agregar, que uno de los criterios principales ha sido el de la descentralización de los créditos, proceso al cual se orientó algo más del 64% del cupo total. Consideramos que lo dispuesto en el artículo 7º de este proyecto de ley, en cuanto a la destinación de un 7% de los recursos de crédito del IFI para financiar la microempresa y las PYMES a través de la Corporación Financiera Popular resulta muy conveniente y además no afecta las otras actividades que le están asignadas al IFI, ya que el Instituto se encuentra adelantando un programa de liquidación de su participación en varias empresas de gran tamaño, por cuanto se considera que su participación en ellas no es tan necesaria luego de su consolidación, con lo cual liberará nuevos recursos y hará posible la contribución que venimos comentando.

En cuanto a los Certificados de Desarrollo Empresarial nos parece que es un mecanismo de captación de recursos en el mercado de capitales que, al estar regulado por disposiciones de la Junta Monetaria, quedará inscrito dentro de la política económica y de consideraciones técnicas y financieras que habrán de permitir su utilización como fuente adicional para la financiación y expansión de los programas de la Corporación Financiera Popular. Y, el 25% que se establece en el artículo 9º, como franja de recursos de la CFP, con destinación específica al financiamiento de la microempresa hace prácticamente obligatoria la responsabilidad de aumentar las disponibilidades dirigidas a la microempresa, se fija como una proporción del total de los recursos de la Corporación Financiera Popular cuyo volumen se incrementa sustancialmente y facilita aportes de contrapartida que generalmente requieren las líneas de crédito de los organismos multilaterales para programas de fomento a la microempresa en los países en desarrollo.

Y, finalmente, el proyecto de ley 238 (Senado) incorpora las siguientes medidas complementarias: el artículo décimo establece que el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, destinará por lo menos un 2% de su presupuesto anual a los programas de microempresas, creación de empresas y asistencia técnica integral a la industria pequeña y mediana. Como es sabido, esta importante institución ha venido cumpliendo una gran labor en materia de capacitación y formación profesional, la cual se ha dirigido con mayor énfasis hacia la mano de obra. Por eso, en los últimos años, la entidad ha comprendido que un necesario complemento de esta tarea es la formación de recursos humanos en los niveles medios y superior de las empresas y especialmente de las pequeñas. Para ello, ha puesto en marcha programas de apoyo a la microempresa, de asesoría a la pequeña y mediana industria y a la creación de empresas, y ha participado muy activamente —es la entidad coordinadora— en el Programa de Asistencia Técnica Integral a la Pequeña y Mediana Industria Manufacturera. Lo que se hace entonces, a través de este artículo del proyecto, es fortalecer el nivel del compromiso del SENA y garantizar que un mínimo del 2% de sus recursos se destinen a esta clase de programas.

El artículo once crea el Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria, el cual tendrá a su cargo la formación gerencial y el apoyo a programas de

mejoramiento tecnológico en este sector, en estrecha vinculación y coordinación con el SENA. Desde hace algunos años viene funcionando en el país lo que se conoce como el ATI (Programa de Asistencia Técnica a la Pequeña y Mediana Industria) como resultado de un esfuerzo de coordinación interinstitucional que aglutina las más importantes entidades del Estado que tienen relación con el sector, tales como el Ministerio de Desarrollo Económico, SENA, Fondo Nacional de Garantías, Corporación Financiera Popular, PROEXPO, Banco de la República e INCOMEX, las cuales en coordinación con gremios, universidades, organismos de investigación y otras instituciones particulares a nivel nacional y regional, prestan asesoría y asistencia técnica a los pequeños y medianos empresarios. En otros países como Venezuela, Brasil y Alemania existen instituciones de asistencia al sector, con una experiencia que demuestra la importancia de fortalecer institucionalmente los mecanismos. En nuestro país, este programa ATI ha funcionado con recursos que cada una de las entidades participantes ha podido destinar casi que ocasionalmente. Con lo dispuesto en este artículo del proyecto se garantiza la provisión permanente de recursos y la participación del SENA para que el programa de capacitación y asistencia técnica, lo mismo que el desarrollo tecnológico, puedan ponerse en marcha.

El artículo doce dispone que la administración del Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo de la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria, corresponda a la Corporación Financiera Popular, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo. Y, el artículo trece establece que el Gobierno Nacional destinará anualmente una partida en el Presupuesto Nacional para proveer los recursos del Fondo.

Finalmente, el artículo catorce consagra que el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, FONADE, destinará anualmente el 4% de sus recursos al otorgamiento de créditos no reembolsables para la realización de estudios de preinversión en microempresa y en industria pequeña y mediana. Con esta disposición se puede contribuir a satisfacer, a través de estudios técnicos, los requisitos establecidos por la Corporación Financiera Popular para sus programas de crédito e inversión, garantizando al mismo tiempo la minimización de los riesgos.

Finalmente, el presente proyecto de ley comprende, como hemos visto, una serie de medidas que pueden dar respuesta concreta por parte del Estado colombiano a las necesidades de las microempresas y de las pequeñas y medianas industrias al introducir elementos de reordenamiento institucional, establecer mecanismos financieros apropiados e instrumentos que puedan facilitar el desarrollo de una política de fomento debidamente coordinada y respaldada por recursos financieros suficientes. La importancia de la microempresa y de la pequeña y mediana industria puede apreciarse no sólo a través de los índices que la caracterizan, sino, además, por su favorable repercusión en términos de democracia económica, modernización productiva, generación de empleo y de excedentes exportables, que por su versatilidad y, principalmente, porque a través del apoyo estatal a estos sectores de la economía, es como puede irse abriendo el camino para reemplazar un agotado modelo de desarrollo por nuevos esquemas de libre empresa y de iniciativa particular y asociativa, llamados a introducir una mentalidad de trabajo, creatividad y producción, entre las nuevas generaciones, sin la cual no estaríamos preparados para afrontar la crisis permanente que atraviesa la economía contemporánea.

Con base en las anteriores consideraciones me permito proponer: Dése segundo debate al proyecto de ley número 238 Senado de 1988, "por la cual se dictan disposiciones de Fomento para la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria".

De los honorables Senadores,

**Gustavo Dájer Chadid**  
Senador Ponente.

Bogotá, noviembre 23 de 1988.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Bogotá, D. E., 23 de noviembre de 1988.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

**Héctor Quintero Arredondo.**

El Vicepresidente,

**Omar Yepes Alzate.**

El Secretario General, Comisión Tercera Senado,  
Asuntos económicos.

**Estanislao Roza Niño.**

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 59 de 1988 Senado, "por medio de la cual se autoriza la libre elección de los empleados oficiales docentes".

Señor  
Presidente y demás miembros de la  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
del honorable Senado de la República  
Ciudad.

Honorables Senadores:

Cumplo con el deber de rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley que permite a los docentes oficiales ser elegidos miembros de las corporaciones Públicas sin necesidad de perder su condición de tales ni estar sometidos al régimen de inhabilidad vigentes de carácter general para los empleados y funcionarios públicos de la Carrera Administrativa.

Esta propuesta contiene profundas implicaciones de carácter político, pues trasciende la simple posibilidad de acceder a unas posiciones dentro de la Rama Legislativa del Poder Público para penetrar en una nueva concepción de la estructura del Estado que se ha venido agitando en los últimos tiempos y que está contemplada en los proyectos de Reforma de la Carta Constitucional pasando de la simple democracia representativa a una democracia participativa de mayor contenido popular.

Analizaremos brevemente lo que ha sido la norma general que prohíbe a los empleados públicos ser elegidos a cargos de representación popular e inclusive su participación en cualquier actividad política partidista so pena de sanciones aun de carácter penal. La historia de la República desde sus albores ha estado enmarcada por la tendencia a buscar el equilibrio entre un poder establecido y una sociedad organizada en partidos políticos; grupos sociales, clases económicas para conquistarlo y desde allí imponer sus ideas, tesis y programas. Esta controversia librada en diferentes niveles incluyendo las guerras civiles y los conflictos armados, ha ido perfeccionando un tipo de instituciones que semejen un estado neutral, ajeno a las disputas partidistas y juez imparcial de estas disputas. De ahí la condena a toda utilización del poder público para obtener ventajas electorales que ha conducido a una democracia formal pero que en la práctica de poco ha servido para consolidar esta imagen de gobiernos asepticos e incontaminados de sabor bande-rizo. Por el contrario el llamado "clientelismo" hace cada vez más patente el poder de la burocracia oficial en la consolidación del poder establecido que si quiera el sistema del Frente Nacional constituido para quitarle a los cargos públicos el carácter de botín político pudo aniquilarlo sino que terminó por afianzarlo haciendo crisis con la unidad de los partidos que lo pactaron para convertirlo en sistemas confederados de parcelas burocráticas.

Dentro de esta política de temores y recelos las medidas restrictivas de la democracia se han acentuado hacia sectores que sin mando ni jurisdicción puedan sacar ventajas de los cargos remunerados del erario público que desempeñan como en el caso de los maestros y profesores en los que la única actividad que va en contravía de su oficio, como el proselitismo político en la cátedra quedó expresamente prohibida en la Ley del llamado Estatuto Docente. Ir más allá, en un sector que por su peso específico en la sociedad dado su carácter eminentemente crítico e investigativo constituye un anacronismo y una actitud regresiva y confesional propia de épocas hace mucho tiempo superadas dentro de la historia de la humanidad.

En otro orden de ideas, la imposibilidad de ser elegido existe en otra esfera del orden legal, expresamente establecida en leyes y códigos como para los delincuentes que han perdido sus derechos políticos o la inhabilidad para ser miembros del Congreso a quien haya sido condenado a la pena de prisión, situación ésta a la que no se pueden igualar unos trabajadores de la Educación cuya misión fundamental se concentra en la formación de las futuras generaciones de nuestra Patria.

Y si no existe dentro del orden jurídico la prohibición absoluta, máximo cuando lo que se encuentra es una serie de doctrinas contradictorias vemos la necesidad de legislar para hacer claridad sobre este asunto de gran importancia.

Entrando ya en un plano político dentro de la actual coyuntura que vive el país vemos cómo sobre el sector educativo se ha desencadenado una represión que abarca desde los niveles de la escuela primaria hasta las Universidades con un largo y triste saldo de víctimas. La identificación de la actividad docente, de la enseñanza de la juventud con la subversión es una vieja escuela que se adentra en la negra noche del fascismo y se confunde con las más oscuras épocas de la barbarie y de la reacción por lo que considero del mayor beneficio en este proceso de apertura que permita encontrar un nuevo marco para la paz de Colombia, permitir de manera franca a este sector marginado de la vida democrática encontrar lo que debe ser el foro natural de la controversia y la discusión política como son las Corporaciones Públicas dado el carácter restringido de las escuelas y academias para lo que debe ser una actividad eminentemente pública.

Por la bondad de esta iniciativa, con todo respeto me permito proponer:

Dése primer debate al proyecto de ley número 59 de 1988, Senado, "por medio de la cual se autoriza la libre elección de los empleados oficiales docentes".

Vuestra Comisión.

**Mario Olarte Peralta,**  
Senador Ponente  
Circunscripción Electoral de Santander

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley 65 Cámara de 1988, Senado 97 de 1988, "por la cual se modifica y adiciona el Título VII del Código de Régimen Municipal y se dictan otras disposiciones".

Señor Presidente y demás miembros de la Comisión Primera del honorable Senado de la República Ciudad.

Honorables Senadores:

Cumplo con la honrosa distinción de rendir ponencia para primer debate a este proyecto de ley originario de la Cámara de Representantes donde fue ampliamente debatido y aprobado con reformas introducidas por la subcomisión designada de la cual formó parte la Procuraduría General de la Nación.

Este proyecto viene a desarrollar en el plano del Ministerio Público una serie de medidas tendientes a fortalecer el proceso de descentralización, administrativa y darle un conjunto de funciones a las personas municipales para que con la elección popular de alcaldes tener un equilibrio de poderes necesarios para un sano ejercicio democrático.

Trata en primer lugar el proyecto de definir el carácter de los personeros, fijar las calidades de los mismos incluyendo las del suplente que si bien hace difícil la provisión del empleo en los municipios pequeños de otra parte dada la complejidad y especialización de las nuevas funciones que deben desempeñar obligan a buscar profesionales de las más altas calidades. Del mismo modo se igualan los períodos con los de los alcaldes municipales buscando una mayor armonía en la administración y mediante un parágrafo transitorio se allana el obstáculo para conseguir este objetivo. Con el artículo 3º del proyecto se refuerza el papel de los personeros municipales como defensores del pueblo y veedores ciudadanos entregándoles atribuciones como las de vigilancia de los servicios públicos para garantizar su eficacia, su equitativa distribución social, la racionalización económica de sus tarifas, la supervisión de los organismos locales destinados a la ejecución de planes y programas populares así como la coordinación de las entidades del Gobierno Nacional y departamental que operen en el respectivo municipio.

Al otorgárselles la potestad disciplinaria se permite llenar un gran vacío, ya que anteriormente al personero se le habían entregado funciones de vigilancia e investigación pero sin potestad disciplinaria.

El Capítulo III del personero como defensor de los derechos humanos con las atribuciones que se le otorgan llena un gran vacío en una época donde la violación de estos derechos está al orden del día y la lucha por su vigencia se ha convertido en un propósito universal. No es suficiente que exista legislación penal que prevea sanciones por delitos contra los derechos humanos sino que el Estado debe movilizarse para prevenir y repñmir una de las mayores lacras de nuestro tiempo.

De otra parte con el desarrollo de nuevos derechos, los llamados de tercera generación o de solidaridad exigen a nivel de la organización del Estado entes suficientemente capacitados que puedan tutelarlos. Para citar uno solo de ellos, bastaría lo concerniente al derecho al medio ambiente como prerrogativa individual y colectiva, consagrado en la declaración de Nairobi de 1982 durante la Segunda Conferencia reunida bajo el patrocinio de las Naciones Unidas. Negada la posibilidad de creación del veedor cívico dentro del actual proyecto de acto legislativo reformatorio de la Constitución Nacional se hace aún más indispensable adecuar la organización del Estado para cumplir unas funciones que no pudieron ser asumidas por el organismo que se pretendió crear.

Este proyecto busca por otro lado apoyar a nivel municipal las funciones que en el mismo campo tiene la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General que se pretende crear al través de la atribución de promover la acción jurisdiccional en los casos que exista fundamento para ello.

Por la importancia que tiene este proyecto dentro de la nueva vida municipal además de sus bondades intrínsecas con todo respeto me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley 65 Cámara de 1988 y 97 Senado de 1988, "por la cual se modifica y adiciona el Título VII del Código de Régimen Municipal y se dictan otras disposiciones".

Vuestra Comisión,

**Mario Olarte Peralta,**  
Senador Ponente  
Circunscripción Electoral de Santander.

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS E INFORMES

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de Acto Legislativo número 11 (Senado) de 1988, 240 (Cámara) de 1988, "por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia".

Doctor

JAIRO ORTEGA RAMIREZ

Presidente de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes

Honorables Representantes.

Señor Presidente:

En gesto de generosidad que le agradezco, usted me ha dispensado el altísimo honor de rendir ponencia para primer debate al proyecto más importante de cuantos se han tramitado en este periodo constitucional en el Congreso de la República. Con los comentarios que siguen aspiro a situarme a la altura de la nobilísima y ponderosa misión encomendada.

I

#### Fundamentos sociales y políticos de la Reforma.

Al asumir el Congreso de la República la función constituyente delegataria como expresión suprema de la soberanía del Estado, es necesario formular algunas consideraciones que constituyen el punto de partida real de todo acto legislativo. Surgen entonces, interrogantes como los siguientes: ¿Por qué una Reforma Constitucional? ¿Para qué la Reforma? ¿Qué contenidos de nuestra actual Carta deben ser objeto de enmienda y cuál es el espíritu, el sentido integrador que inspira los nuevos textos y las nuevas instituciones? ¿Qué aportes para la superación de la profunda crisis de la sociedad civil y el Estado, estamos haciendo con el reajuste institucional? Debe quedar claro que no es el prurito reformista el impulso que nos hace recorrer ahora el procedimiento constituyente, sino la convicción racionalmente fundada de que algunos cambios al texto normativo fundamental y ciertas transformaciones institucionales son el medio más adecuado, el más legítimo y el que menos traumatismos sociales produce para alcanzar determinados fines político-sociales. Todo ello sobre la base de un diagnóstico objetivo de la realidad y siempre, tratando de interpretar fielmente lo que la Nación quiere.

#### 1. Diagnóstico de la crisis.

La crisis que atraviesa la organización social colombiana en su conjunto—sólo comparable con la de mediados de la presente centuria—evidencia una tendencia hacia la disolución y un proceso paulatino—que a veces parece imparable, irreversible—de desmoronamiento y desaparición del Estado como la organización suprema de poder que sostiene y unifica los mecanismos de control social y sirve de cerrojo a la sociedad civil. Esta se ha roto en miles de partículas violentas en guerra de todas contra todas, por lo que asistimos a un retorno a la barbarie, a las formas precomunitarias de relación intersubjetiva como consecuencia de la desvalorización de esa red cotidiana de canales institucionales o de consenso a través de los cuales se tramitan pacífica y legítimamente los complejos e infinitos conflictos que conforman la trama social. Por su parte, el poder público que envuelve la sociedad, el Estado pierde día a día más espacios para la legalidad y la legitimidad, acusa cada vez menos la cualidad de soberano en lo interno.

Las anteriores afirmaciones no tienen nada de visión apocalíptica; sintetizan un conjunto de datos fácticos que a diario se nos ofrecen. Así, es innegable que nuestro Estado no logra el control territorial total en la medida en que carece de presencia siquiera militar o policiva—el mínimum de ejercicio de soberanía—en extensas y estratégicas zonas del país; que fracasa en el intento de ser el titular único del monopolio de la coacción legítima dentro de la comunidad nacional que, a decir de Max Weber, es uno de los rasgos esenciales para predicarse la existencia del fenómeno estatal. ¿Cómo seguir presuponiendo la vigencia del orden jurídico cuando se reconoce la existencia de miles de hombres alzados en armas; o cuando el propio Ministro de Gobierno, doctor César Gaviria Trujillo, registra 138 organizaciones armadas ilegales poderosísimas conviviendo con los cuerpos armados constitucionales; es decir, de una constelación inmanejable de contrapoderes y parapoderes que están ejerciendo un verdadero control social, imponiendo códigos de conducta, gravámenes patrimoniales, sanciones *ad hoc*, etc., a manera de la peor de las tiranías sobre crecientes sectores de la población civil? ¿Qué deducir del informe del Departamento Administrativo de Planeación Nacional cuando nos muestra que menos del 2% de los delitos cometidos generan la condigna sanción? El coeficiente de actos ilegales ha sobrepasado ya hace tiempo el margen tolerable por un orden normativo que aspire al título de derecho vigente.

Lo anterior es sólo una cara de la dura realidad. La otra tiene que ver con la legitimidad como factor determinante de la suerte de un sistema político. Y en este aspecto, nuestro Estado acusa un bajo nivel que se refleja en la escasa participación ciudadana en los asuntos públicos por vías institucionales; en la actitud generalizada de indiferencia o rechazo al aparato de autoridades públicas en algunos sectores del pueblo, y en lo que puede ser peor: en una creciente actitud ilegalista, una cultura de la violencia, proclive a todo lo que sea transgresión de la ley y burla al poder público. Tenemos, entonces, un sistema electoral que genera una muy escasa energía legitimadora pues un grueso porcentaje del total de ciudadanos no participa en él y, peor aún, presiona sus demandas sociales por los canales ilegítimos del paro cívico, de la asonada y de la guerrilla. Todo ello se origina en formas políticas estrechas que hasta ahora sólo han permitido una democracia cerrada en la cual pequeños grupos dirigentes se reservan para sí todo el poder de tomar las decisiones desde el Estado, y frente a los cuales la masa de ciudadanos—el pueblo—cumple el papel de legitimador pasivo, cuyo derecho político máximo se agota en depositar una papeleta electoral para ofrecer un voto de confianza absoluta a personajes lejanos y desconocidos que nada dicen a sus intereses concretos y a sus reivindicaciones más sentidas. Al final, nos encontramos con un sistema político de jefes rodeados de pequeñas o grandes clientelas, que juegan al intercambio de votos por favores personales, apoyados en una escasa representatividad para actuar dentro de unos cuerpos colegiados débiles de voluntad transformadora. En este sentido los partidos con influencia se asimilan más a organizaciones económicas que a colectivos de acción política por el móvil que induce a sus adherentes, y los dirigentes acaban conformando una clase social. (En el sentido que la sociología da a ese concepto). Con sus propios intereses e ideología de autoreproducción. El efecto es la ausencia de canales de participación, de comunicación entre la sociedad civil y el aparato estatal, toda vez que los partidos no cumplen su función de recoger, seleccionar y homogeneizar en términos de proyectos políticos las demandas que los diversos sectores sociales y económicos plantean. Y una situación así es el terreno abonado para que la subversión armada cultive y recoja los frutos de la revolución violenta. Es así como terminan las democracias en el contexto del subdesarrollo, ya sea por la vía de la extrema derecha o de la extrema izquierda.

Que asistimos a un proceso de bancarrota del Estado colombiano lo demuestra un somero análisis de cada una de las ramas del poder público, tal como ellas están operando en la práctica. Veamos algunos hechos ilustrativos al respecto:

El primer gran órgano de una democracia es el cuerpo electoral que cumple su función primaria de otorgar la investidura legítima a los gobernantes. Después de la euforia de 1958 se observa una tendencia decreciente en la participación, que en las elecciones de 1960 se halla en un 58%, que en 1962 baja a un 49% y que en 1966 cae bruscamente a un 40%. El proceso toca fondo con un 34% en 1976. En los años ochentas, se mantiene alrededor del 35% en tratándose de elecciones de mitaca y alrededor del 50% en las presidenciales. Es tan grave y preocupante el comportamiento ciudadano que en 1984 al renovar cuerpos colegiados departamental y municipales en Antioquia la abstención se colocó en un índice del 77%, ascendiendo en la ciudad de Medellín hasta un 83%. Ni siquiera la primera elección de alcaldes logró despertar el interés de nuestro elector: el 13 de marzo del año en curso sólo participó en los comicios el 43.4% del potencial real de sufragantes, observándose una inclinación abstencionista en las principales ciudades, verbigracia, en Medellín con un 22.6%, Cali con un 32.7% y Bogotá con un 39.5%. Dentro de este cuadro desconsolador los jóvenes son el sector más reticente a la participación democrática: en 1982 tan sólo el 24.5% de la población comprendida entre 18 y 25 años se hizo presente en las urnas durante las elecciones parlamentarias. Ni siquiera las llamadas nuevas formas de participación comunitaria en la administración local han logrado mover al ciudadano puesto que, como pudo registrarse el pasado 2 de octubre en la ciudad de Medellín, sólo el 15% de los inscritos en el censo electoral tomó parte en la designación de los delegados populares a las Juntas Administradoras Locales. Es aún más desalentador verificar que el motivo determinante de un altísimo porcentaje de votantes no es otro que el pago inmediato o diferido de una contraprestación concreta traducible en términos de beneficio económico, es decir, con ausencia total de motivación política por vaga que ésta sea. Mientras tanto se recrudece la violencia en las zonas que, como el

Departamento de Antioquia, registran el más bajo índice de participación electoral.

Pasando al Congreso de la República —órgano legislativo y de control político, representante de la Nación—, hallamos que su funcionamiento es lento, tortuoso, enredado en trámites repetitivos muchas veces inocuos, y tanto la expresión de la voluntad creadora del derecho, como la fiscalización política sobre los administradores se resienten de debilidad, falta de presencia en las grandes decisiones. Cuando uno observa esa actividad parlamentaria tan poco vigorosa, tan poco trascendente, reducida a unos cuantos meses de trabajo en el año, puede pensar parafraseando a Milán Kundera: "La vida está en otra parte", el poder de decisión está en otra parte.

El Órgano Ejecutivo, por su parte, adolece de excesivo burocratismo inepto y clientelizado —que no politizado— y, como consecuencia la marcha de la administración se halla entorpecida, retardada, desviada en sus fines y pervertida en sus métodos de acción. Ninguna política trazada por la voluntad presidencial se ejecuta, ninguna gestión recibe feliz culminación; se diluye cualquier decisión política trascendental en la trayectoria burocrática, pues el mecanismo responsable de implementarla se encarga de enervarla, tal como ha venido sucediendo en grandes decisiones del alto gobierno como el Plan de Rehabilitación Nacional, como la Ley de Reforma Agraria un año en el limbo de la inejecutabilidad. El bipartidismo forzoso y paritario, legado del Frente Nacional; prolongado más allá de sus sanos alcances mediante el parágrafo del artículo 120 de la Carta generó toda una actitud de abierto reparto clientelista proyectado hasta el más humilde empleo oficial, práctica radicalmente contraria a todo principio de eficiencia, moralidad y excelencia administrativa. Tenemos hoy un Ejecutivo inerte en la práctica para conjurar los gravísimos resquebrajamientos del orden público; el flamante Estado de Sitio —como poder presidencial de excepción— está agotado en ejercicio permanente, jurídicamente vaciado de la fuerza que interesadamente le atribuyen las consignas de la extrema izquierda, en tanto que empaña inútilmente la imagen internacional de la República. Mientras tanto las fuerzas armadas de la legitimidad pierden cada día más combates frente a la subversión y la impotencia del Estado para devolver la seguridad ciudadana pone los gérmenes para el surgimiento de los llamados grupos de autodefensa, reacción desesperada e irracional —bajo ninguna circunstancia justificable— de algunos sectores de la sociedad civil ante el incontrolable avance insurgente.

Que la Rama Jurisdiccional es inoperante hasta lo inverosímil, es casi una verdad de perogrullo. A pesar de la dignidad y el valor con que nuestros jueces y tribunales desempeñan su magna función, nos encontramos con un verdadero infarto judicial que desvía la tramitación de los conflictos intersubjetivos hacia la justicia privada, bajo formas legales como en el caso de los árbitros, o repugnantes como en el sicariato, y que origina impunidad a granel por el efecto derivado de la bajísima probabilidad de sanción para el transgresor de la norma jurídica. El Instituto SER de investigaciones describió este gran colapso de la siguiente manera: En la justicia civil, 100 de casi 1.000 casos son fallados en el primer año de su trámite; los demás culminarán 4 o 5 años después, lo cual hace que una demanda que plantee una pretensión por valor de \$ 650.000 puede terminar, 6 años después, con un valor de setenta millones de pesos. A mediados de 1987 los jueces civiles tenían a su cargo 1.300.000 expedientes sin fallo, procesos ejecutivos en su mayoría, y se calculaba que si cada juez se dedicare exclusivamente a dar trámite pronto a sus negocios sin recibir nuevos casos, ponerse al día requeriría un plazo de 25 años. En materia penal se descubrió que de cada mil expedientes, sólo diez culminan con fallo y 990 quedan atrancados en la etapa sumarial y están condenados a ser archivados. También en este campo, sólo el 25% de los expedientes que se inician obtienen progresos importantes; sólo 18 personas estaban detenidas por el delito de rebelión (ninguna condenada) a mediados de 1987 cuando la guerrilla había cuadruplicado sus acciones en los últimos tres años. ¿Por qué en Colombia se comete el 50% de los secuestros de todo el mundo? ¿Por qué —según lo reveló la Procuraduría General de la Nación en días pasados— los delitos contra la administración pública se han incrementado en un 164% en los últimos años y, en cambio, el número de sentencias condenatorias ha disminuído?

En fin, nuestra vida social marcha sin el Estado, al margen del Estado y, muchas veces, a pesar del Estado. El pacto social se ha roto y el soberano no es capaz de asegurarnos la vida, la libertad y los bienes de los súbditos.

¿Qué hacer? Reconstruir el Estado y la sociedad civil desde sus cimientos mismos. Es la opción que se impone a nosotros como estamento dirigente, responsable ante la historia y ante nuestros hijos por lo que le suceda a esta Patria convulsionada y mal herida. Ello sólo es posible con una gran transformación, amplia y profunda, de nuestras instituciones vigentes; un replanteamiento general para que el Estado, nuestro Estado, labrado por la idea, la espada y la ley de nuestros tatarabuelos, abuelos y padres, vuelva a ser eficaz, legítimo y promotor del desarrollo con justicia social. Y para lograrlo es necesario darle instituciones fuertes, funcionales, instrumentos jurídico-políticos ágiles y operativos, regenerarle legitimidad para consolidar la autoridad social de los detentadores de competencias públicas mediante la apertura de espacios de expresión popular, es decir, hacer viables los canales de participación democrática para

que nuestro sistema político refuerce su carácter representativo y se enrute hacia un nuevo modelo participativo. Eficacia y legitimación democrática. He allí los dos retos que nos convocan en este proceso reformista. Ambos inseparablemente ligados pues está comprobado que sólo un Estado fuerte y altamente eficaz puede ser garante de las libertades ciudadanas, y sólo una autoridad pública ganadora del consenso y el reconocimiento popular tiene posibilidad de imponer un orden social. Se demostró que el Estado de Derecho se nos está quebrando, no por obra y gracia de un cuartelazo, sino porque la organización estatal misma y la sociedad civil se nos disuelven.

## 2. La Voluntad constituyente.

Hay un querer nacional de reforma a nuestras instituciones constitucionales, que ha venido formándose y robusteciéndose a través de los últimos diez (10) años de nuestra historia colombiana; expresado en repetidas ocasiones, fallidamente en algunas de ellas, y que, en este último año se ha hecho sentir como un gran clamor general, casi unánime, de todas las fuerzas sociales y políticas que componen nuestra nacionalidad. Se vive y se siente un anhelo profundo de cambio institucional en el ambiente social y político, anhelo que recoge las tentativas transformadoras realizadas por el Congreso de la República: primero con el Acto legislativo número 2 de 1977 por medio del cual se convocaba una Asamblea Constitucional, y luego con el Acto legislativo número 1 de 1979 contentivo de una renovación amplia y de hondo calado de nuestra estructura estatal básica. Tentativas malogradas ambas por sendos fallos de nuestro tribunal de control constitucional, fundados en motivaciones jurídicas que podemos o no compartir pero cuyos efectos invalidantes no dudamos un momento en acatar por la fidelidad que profesamos al Estado de Derecho.

Desde mediados de 1987, a medida que la crisis se acentuaba, las conciencias lúcidas, los orientadores de opinión, los dirigentes más sensibles, pertenecientes a todas las vertientes partidistas empezaron a plantear con insistencia la urgencia de abocar la remodelación del sistema a través de un procedimiento extraordinario que garantizase la rapidez necesaria y la profundidad esencial de la enmienda. No podía ser una reforma más, añadida a nuestra centenaria Carta en orden a introducir reparaciones locativas a la maquinaria estatal. No se precisaba de una reforma de salvación del sistema democrático, del Estado mismo y de la sociedad civil ante la inminencia del naufragio.

El 5 de julio de 1987, en su nota editorial de "Nueva Frontera" el ex-Presidente Carlos Lleras Restrepo propuso al país la convocatoria de una Asamblea Constituyente "para restablecer el Estado de Derecho"; decía el señor ex-Presidente:

"Creo que ahora es el caso de pensar en la convocatoria de una asamblea constituyente que naturalmente, tendría que ser hecha por ley aprobada en dos legislaturas, para, con base en un gran acuerdo patriótico, adoptar las medidas que restablezcan plenamente en Colombia el Estado de Derecho y garanticen su defensa".

Pero la propuesta del doctor Lleras se contraía en su contenido a la administración de justicia. Ella fue bien recibida y apoyada de inmediato por los más destacados dirigentes nacionales. Así, recibió el aplauso del extinto líder conservador J. Emilio Valderrama, quien la vinculó a una previa consulta popular; igualmente, otros dirigentes liberales propusieron extender el ámbito material de la constituyente a "la totalidad del Estado", al tiempo que era respaldada por el Senador Hugo Escobar Sierra, concibiéndola como "un esfuerzo que podríamos hacer los colombianos en estos momentos de crisis institucional". Desde su orilla política, voceros de la Unión Patriótica manifestaron su agrado, e idéntica postura fue asumida por el dirigente liberal Ernesto Samper, por las centrales obreras y la prensa nacional en su conjunto.

Unos meses más tarde, en octubre del mismo año, el inolado Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos, ante el Congreso Nacional de Abogados en Cali, formulaba la necesidad de "rehacer el pacto social" entre los colombianos a través de una actuación extraordinaria del constituyente primario; sugerencia que ya había brotado desde el diario "El Espectador", en su columna editorial titulada "Tiempo de Decisiones" del 18 de octubre de 1987. Pero el diario liberal iba más lejos: planteó la posibilidad de que "prevalezca el interés colectivo por sobre las formalidades constitucionales sin agredir la voluntad popular ni distorsionarla o burlarla", ya fuera por la vía de la asamblea constituyente o por la vía del plebiscito, no obstante reconocer que tales procedimientos son heterodoxos frente a nuestra canónica constitucional.

El 30 de enero del presente año el señor Presidente de la República, Virgilio Barco, mediante carta dirigida a los señores directores del diario "El Espectador", conmovió la opinión nacional con la propuesta de conducir a la nación colombiana por el camino del Constituyente Primario para producir una gran transformación institucional que permitiera superar la crisis recurriendo a la fuente suprema de la legitimidad, al pueblo colombiano en forma directa. Se trataba —según la sugestión del señor Presidente— de convocar a todos los ciudadanos a participar en la toma de una decisión política soberana que se expresaría el día 13 de marzo de 1988, coincidiendo felizmente esta fecha con la primera elección de alcaldes municipales en Colombia. Con tal acto de poder supremo de la Nación se derogarían las restricciones constitucionales contenidas en el artículo 13 del Plebiscito de 1957 y se pasaría a convocar un cuerpo constituyente representativo encargado de reconstruir el Estado y su Carta Magna.

La reacción espontánea de aplauso a la propuesta del Jefe del Estado no se hizo esperar. Connotados voceros de los partidos y de todas

las demás organizaciones sociales rodearon al Presidente, pues se entendía que la intervención popular directa para expresar la voluntad constituyente era la feliz alternativa al alcance de la mano para detener la guerra civil que se enseñoreaba en todo el país; era la forma ideal de desautorizar la violencia subversiva y de brindar nuevos y vigorosos mecanismos de acción eficaz al poder público para sacar adelante a la sociedad sobre la base de un nuevo e incuestionable consenso.

¡Qué rumbo tan diferente habría tomado la patria de haber acogido esta providencial salida! ¡Qué cúmulo de hechos nuevos generadores de unidad nacional estaríamos viviendo hoy en lugar de esta cotidiana agonía del orden social que nos lleva a la desesperanza!

Si bien, hubo reparos sobre la juridicidad de la actuación del Constituyente Primario, se logró un consenso sobre la naturaleza del pronunciamiento popular proyectado.

Pero si, por razones políticas o partidistas, la audaz y salvadora propuesta del doctor Barco no pudo llevarse a los hechos, esa tremenda e incontenible voluntad constituyente primaria volvió a manifestarse sin demora y sin tapujos en el acuerdo de la Casa de Nariño suscrito entre el Presidente Barco y el jefe de la colectividad política opositora mayoritaria Doctor Misael Pastrana, contando, además, con la anuencia del doctor Luis Carlos Galán, Director del Nuevo Liberalismo, y del doctor Bernardo Jaramillo Ossa, vocero de la Unión Patriótica, quienes con su presencia en ese acto solemne del 20 de febrero avalaron la iniciativa constituyente. En esta ocasión las fuerzas sociales dirigentes dieron apertura a uno de los más interesantes procesos de constitucionalismo participativo a través de las audiencias para presentación de proyectos populares, y aunque dichas audiencias se resentían de excesivo centralismo, en ellas se expresaron los ideales y reivindicaciones constitucionales de buena parte de la vida nacional. En efecto, según el informe del Ministerio de Gobierno se presentaron 523 propuestas por parte de individuos y organizaciones de la más variada índole durante el escaso lapso de tiempo que para ello se concedió a la población. Infortunadamente toda esta movilización participativa quedó trunca por el auto de suspensión a prevención dictado por el honorable Consejero de Estado Guillermo Benavides Melo.

Se cierra así el capítulo de lo que pudo haber sido el inicio de un nuevo ciclo de la legitimidad en la historia política colombiana y la construcción de los cimientos de un nuevo Estado inspirado en un nuevo modelo político-jurídico para las generaciones futuras.

Para quienes creemos que el momento histórico que vivimos exige un replanteamiento de las bases mismas de la sociedad y del Estado a través de un acto constituyente de voluntad popular soberana; que la aguda crisis cuyo diagnóstico tratamos de reflejar en anteriores párrafos no se soluciona con medidas ordinarias del Ejecutivo o del Legislativo; ni con actos legislativos de simple retoque epidérmico a nuestras instituciones vigentes, el abrupto final del dinámico proceso constituyente del primer semestre del año en curso significa una gran frustración nacional que nos lanza forzosamente por el sendero de la continuidad viciosa, del callejón sin salida de la guerra civil cuyos estampidos terribles estamos viviendo hoy a la puerta de nuestras casas. Para el suscrito ponente es totalmente claro que la vía del Constituyente Primario encarnaba la mejor salida para esta encrucijada, por ser la de menor costo social, la más eficaz políticamente para brindar consenso, la menos lenta y dolorosa. A grandes males grandes remedios, nos dice la sabiduría popular: El General Degaulle demostró cómo las coyunturas difíciles podrían encontrar una manera de superación en las reestructuraciones constitucionales plebiscitarias. Ante tal frustración y motivado por la indoblegable voluntad de hallar en la Reforma Constitucional una solución, el Gobierno Nacional, previo acuerdo con la Dirección Nacional Liberal a través de su Presidente, doctor Hernando Durán Dussán, y con el Nuevo Liberalismo, ha enviado al Congreso de la República el más avanzado y omnicompreensivo Proyecto de Acto Legislativo.

El Congreso se enfrenta, entonces, al tremendo reto histórico de convertir en acto legislativo, en norma constitucional, todo ese formidable torrente de querer constituyente que se ha generado en la Nación. Si bien es cierto, la obra que nosotros como constituyente delegado elaboramos, no tiene la misma fuerza, el mismo impacto social de la del Constituyente Primario, tenemos el deber ético y político de modernizar, democratizar y reforzar el establecimiento para impedir que se derrumbe por los embates de la violencia o violencias que surcan nuestro cuerpo social. Tenemos el imperativo categórico de poner los marcos institucionales renovados y flexibles por donde fluya la búsqueda de la paz y el desarrollo. Es por ello que estamos comprometidos a aprobar una reforma a la Carta que satisfaga este imperativo. Finalmente, el suscrito ponente hace suyas las lúcidas expresiones del doctor Durán Dussán en su magnífico trabajo de ponencia en el honorable Senado, cuando concibió este esfuerzo reformista como "nuestro aporte al diálogo", como "la contribución del Gobierno y del Congreso a la Paz". No tenemos otra alternativa que vigorizar las instituciones mediante su reforma sustancial. Nos lo exige la necesidad de ganar la paz por la vía política y jurídica.

En ese orden de ideas la Reforma Constitucional que se precisa, debe estar enderezada al logro de los siguientes objetivos:

a) Hacer ágil y operable el conjunto de dispositivos del Estado para devolver a éste la eficacia en su accionar desde sus diferentes ramas u órganos, con especial énfasis en la función legislativa y de control sobre la administración por una parte, y en la reorganización a fondo de la función jurisdiccional por otra;

b) Actualizar el sistema de protección de derechos humanos y dotarlos de medios prácticos funcionales para su tutela;

c) Ampliar la democracia colombiana imprimiéndole un sello inequívocamente participativo que refuerce y realice el esquema representativo. Objetivo éste que debe proyectarse hacia la estructura interna de los partidos políticos;

d) Racionalizar nuestros mecanismos de excepción;

e) Acentuar el carácter social de nuestro Estado de Derecho brindándole marcos y posibilidades jurídicas múltiples de intervención económica con fines sociales y de desarrollo.

Afortunadamente, contamos con un amplio conjunto de propuestas; ellas sirven de base y fuente de inspiración en la tarea a que hemos de aplicarnos seguidamente. De tan fecundo material relievamos los siguientes aspectos sustanciales: el proyecto presentado por el Gobierno abarca tan vasto número y tan ricas y profundas transformaciones de instituciones que podríamos pensar nos encontramos frente a una nueva Carta Fundamental, frente a un novedoso modelo estatal que recoge lo mejor del constitucionalismo contemporáneo de inspiración social-demócrata. Registramos avances tan importantes como el estado social y democrático de derecho, la soberanía popular, las reformas de democracia directa y semidirecta, la actualización y enriquecimiento del catálogo de Derechos Humanos, así como sus instrumentos tutelares, la elección directa del Vicepresidente de la República y Gobernadores, la plena descentralización territorial mediante el reconocimiento de las provincias y la autonomía regional, la doble vuelta electoral, la circunscripción uninominal para conformar la Cámara de Representantes, cuociente nacional, la gradualización y limitación en el ejercicio de los poderes excepcionales del Presidente, la Corte de Cuentas, la participación comunitaria en la administración local, la Corte Constitucional, el Referéndum y la Asamblea Constituyente y muchos otros más.

Al mismo tiempo fueron presentados varios proyectos de Acto legislativo, entre los cuales se destaca el depositado por los parlamentarios del Poder Popular. En él se proponen cambios normativos como la elección ciudadana de Procurador General de la Nación, la representación pública de intereses, el control de los partidos para asegurar su democracia interna y la financiación oficial de los mismos; la abolición del artículo 28, la eliminación de la paridad en la justicia, control constitucional de los tratados. Celebramos que buena parte de ellas hayan sido tenidas en cuenta en el proyecto emanado del Senado. En desarrollo del trámite se forma la subcomisión intercameral y se sacan en claro ciertos puntos de consenso multipartidista. Sin embargo, se dejan otros para la discusión en Comisión Primera del Senado. Posteriormente, buscando sustentar la reforma sobre bases de consenso nacional, el señor Presidente Barco suscribe históricos acuerdos con los jefes de los partidos. De ello surgen importantes convenios que servirán de columna vertebral del haz de modificaciones hoy en discusión. Ellos versan sobre fortalecimientos de las instituciones del Congreso, moción de censura, inhabilidades para ser elegido miembro de las Cámaras, control constitucional, control fiscal y Corte de Cuentas, mecanismos de reforma constitucional, desmonte del artículo 120, filiación política del Procurador General de la Nación, elección del Fiscal General de la Nación, reforma del artículo 121, preservación de la designatura, remodelación de los esquemas de planeación y gasto público, entre otros.

Correspondió al señor ponente en la Comisión Primera la ardua labor de recoger en el pliego modificatorio todo este cuadro de convergencias a las que añadió su docto criterio en algunos temas.

## II

### Los textos de la Reforma Constitucional.

Inicié mis reflexiones anunciando la propuesta que, como conclusión lógica de mi trabajo, presento a la consideración de ustedes, honorables Representantes: aprobar en forma integral al texto reformatorio de la carta proveniente del honorable Senado de la República.

Siendo un ferviente partidario del procedimiento extraordinario de revisión al Estatuto Fundamental, me asisten poderosas razones para pedir a ustedes su voto afirmativo. Estas razones, además de las expuestas, se refieren a dos hechos:

a) Que el proyecto aprobado por el honorable Senado de la República objeto de nuestro debate, es el producto de un complejo difícil y casi milagroso proceso de acuerdos entre las jerarquías inequívocas de los grandes partidos que aglutinan la inmensa mayoría de la opinión política colombiana, el partido social conservador y el partido liberal. Acuerdos que no dudamos en calificar de consenso nacional, que tienen una dimensión histórica insoslayable; fraguados a partir de buscar identificaciones esenciales y de numerosas renuncias ideológicas hechas en pro de la salvación nacional. Ellos tienen —como bien lo anotara el doctor Durán Dussán en su ponencia— "un valor de consenso jurídico y político que excluye una presentación de carácter partidista".

b) Que en este momento el mayor enemigo de la reforma lo constituye el escaso y angustioso lapso de tiempo, como quiera que sólo dispone esta Corporación de fugaces tres semanas para darle el primero y segundo debates. De lo que se sigue: o respaldamos decididamente el articulado aprobado por el honorable Senado, así él se resienta de vacíos e imperfecciones que quisiéramos superar con adiciones o modificaciones, los cuales postergamos para la segunda vuelta, o enterramos definitivamente el anhelo nacional de Reforma Constitucional y que la historia juzgue nuestra conducta. No hay otra alter-

nativa. Cualquier intento de modificación al proyecto sub examine equivale a hundirlo, pues no se habría agotado la primera vuelta del presente acto legislativo.

Soy hombre de partido. Acato la disciplina de mi partido. Pero no la invocaré frente a ustedes, hombres libres, y a quienes respeto profundamente, en un momento de decisión suprema.

Por mi parte, daré mi voto afirmativo, pero dejaré planteadas en las siguientes páginas mis observaciones personales, mis comentarios de respaldo o de discrepancia respecto al texto en discusión, glosas dirigidas a ser consideradas en los debates de la segunda vuelta cuando el tiempo habrá de permitir el libérrimo debate. Invito a los señores Representantes a hacer lo propio.

En consecuencia, dejo constancia de las siguientes observaciones:

### 1. Preámbulo de la Constitución.

Ha decidido el honorable Senado de la República en su sabiduría introducir variaciones al texto del actual Preámbulo de la Constitución Nacional, suprimiendo algunas expresiones del Preámbulo de 1957, para retornar a la formulación originaria del Constituyente de 1886.

Definido el Preámbulo como la declaración solemne y grandilocuente, mediante la cual el Constituyente presenta su obra, y en la que deja consignados los valores supremos, los fines últimos y los principios filosóficos que sirven de base a toda la organización del Estado, nos encontramos con el singular hecho de que nuestra Carta no tiene uno sino dos Preámbulos. Semejante particularidad tiene su explicación histórica en el carácter discontinuo de nuestro proceso constitucional en los últimos cien años, en especial, en la ruptura política producida de los años cincuenta de nuestro siglo cuando, después de la erosión del orden jurídico producida por la violencia y por el gobierno de facto, se reconstruyó el Estado de Derecho mediante el acto constituyente plebiscitario del 19 de diciembre de 1957. En tal pronunciamiento el Constituyente Primario adoptó un texto jurídico que incluía un preámbulo nuevo, especial para esa circunstancia histórica, y que reza:

"En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la religión católica, apostólica y romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social, y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional..."

Y a continuación se proclamaba la restitución de la Carta del 86 en todas sus partes, más los actos legislativos posteriores a ella vigentes en 1948, lo cual incluía el correspondiente preámbulo.

Como puede observarse a primera vista, los dos Preámbulos son coincidentes desde el punto de vista de su contenido y de su formulación lingüística, salvo la alusión que el de 1957 adiciona respecto a la religión católica, apostólica y romana para darle reconocimiento expreso como la religión de la Nación, elemento esencial del orden social, y trazar el mandato proteccionista. Tan sólo la coyuntura social y política que exigía recurrir a los elementos ideológicos con mayor poder de cohesión y motivación social justifican semejante incrustación, que en rigor teórico distorsiona la naturaleza y función del Preámbulo de la Carta en un Estado laico, al injertar una norma de carácter proteccionista a favor de un credo religioso (lo cual es distinto de un simple valor o postulado filosófico-político).

En realidad de verdad, se estaba resucitando textualmente el entonces derogado artículo 38 de la Carta de 1886, artículo que la reforma de 1936 había excluido de nuestra norma fundamental por considerarlo incompatible con los principios liberales de igualdad y libertad en materia de creencias religiosas, principios plasmados positivamente en la Constitución Política de Colombia.

Considero, por lo tanto, un acierto del honorable Senado la decisión de retornar al Preámbulo primigenio, de reducirlo a sus justos términos.

En efecto, al consultar la jurisprudencia de la honorable Corte Suprema de Justicia en esta materia nos encontramos la doctrina, según la cual el Preámbulo proclama los supremos valores y fines, los postulados ideológicos que inspiran la preceptiva constitucional y que sirven de fundamento para la correcta interpretación del derecho público. Sin embargo, agrega la Corte, ellos no tienen carácter normativo, no son normas jurídicas en el sentido lógico-formal de ese concepto por no contener mandato de conducta específico o concreto. (Sentencias pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena el 2 de octubre de 1980, 6 de julio de 1981 y 19 de mayo de 1988).

Conforme a esta doctrina lo razonable es conservar una declaración que proclame las bases de filosofía política que habrán de guiar toda la organización institucional del poder civil en Colombia, dejando al margen cualquier regla específica sobre el poder político.

Con ello no se altera en lo más mínimo el estado de las relaciones concordatarias entre el Estado y la Iglesia Católica, pues tales vínculos tienen su fundamento o fuente normativa en el actual artículo 53 inciso tercero, amén de que el concordato goza del status jurídico de los convenios o tratados internacionales que lo coloca por fuera del ámbito del Constituyente.

Cuestión importante que deberá discutirse en la siguiente legislatura al respecto se refiere a la competencia del Congreso en su calidad de Constituyente delegatario para introducir ajustes a las manifestaciones del preámbulo, si se considera a éste como expresión angular del Constituyente originario de 1957. Frente a este punto tengo que decir que, acorde con la concepción del preámbulo como parte inte-

grante del texto constitucional (así no sea normativo), y de que todas las proposiciones de la Carta tienen la misma jerarquía y relevancia —tal como lo sostiene la Corte—, no existe obstáculo de orden lógico para modificar dicho preámbulo. Si una formulación jurídica fuera irreformable por el solo hecho de ser expresión del Constituyente Primario, el poder reformativo de la Constitución no podría jamás ser ejercido. Finalmente, la pretendida teoría de los principios inmanentes, pétreos, intocables por el Constituyente reformador, que alguna vez insinuó vagamente la parte motiva de la sentencia del 5 de mayo de 1977, carece hoy de aceptación en la jurisprudencia actualizada de nuestro máximo Tribunal de Justicia tal como aparece explícitamente dicho en el fallo de Sala Plena del 25 de febrero de 1988, con docta ponencia de mi distinguido profesor Jairo Duque Pérez; al abstenerse de fallar de fondo dicha corporación sobre la pretendida inconstitucionalidad del Acto legislativo número 1 de 1986.

Se pronunció así la Corte:

"No puede en cambio, sostenerse la misma tesis para justificar el control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución cuando la acusación tome apoyo en la infracción de las llamadas por la doctrina disposiciones o principios sustanciales... ()... toda vez que en este caso la Corte se arrojaría un poder superior al del Constituyente y se convertiría así en émulo del mismo con aptitud para señalar parámetros, fijar límites o restricciones que impidan, dificulten o entorpezcan la modificación de determinadas normas o principios constitucionales, y frustrar a la postre la competencia de ese poder para realizar la modificación del estatuto fundamental."

"En la sentencia de la Corte de mayo 5 de 1978, ciertamente se hizo mención de la tesis de los principios inmanentes, intangibles o inherentes a toda constitución."

"Pero, de esa alusión no se desprende que la Corte haya admitido su competencia para juzgar la validez constitucional de los actos legislativos frente a estos principios".

Por todo lo anteriormente expresado considero digna de respaldo la innovación introducida por el Senado al prólogo ideológico de nuestra Carta Fundamental.

### 2. Principios fundamentales.

Resulta plausible incorporar este título a nuestra Constitución, pues en él se define el modelo político que sustenta el sistema de autoridades públicas, se trazan sus contornos ideológicos y se da coherencia filosófica al ejercicio del poder. Así se procede en la técnica constitucional contemporánea que aconseja fijar de manera sistemática los principios rectores del supremo Código Político de la Nación. Ejemplo son las constituciones de España en 1978 y Nicaragua de 1986.

Sobre las pautas de organización política en este título contenidas, deseo dejar consignadas algunas breves glosas:

2.1. La expresión "República unitaria" ha sido harto criticada por nuestros traductores de derecho público toda vez que ella encierra una confusión entre las formas de Estado y formas de Gobierno. ¿Es que existen democracias liberales unitarias y no unitarias? A menos que a la palabra "República" se le de el mismo significado de la palabra "Estado".

En cuanto a la definición de nuestra estructura territorial con el término de "unitaria", debemos considerar su carácter un poco anacrónico como quiera que hoy se halla superada la vieja polémica del siglo XIX entre federalismo y unitarismo, y se ha dado paso a la concepción de un Estado de unidad nacional compatible con diversos grados de descentralización y de autonomía regional. Por lo tanto, la cuestión importante es definir en la normatividad fundamental el grado de descentralización y el tipo de competencias que el Constituyente o el Legislador radican en cada uno de los niveles territoriales de autoridad, la extensión de la autonomía otorgada a las regiones, el criterio de la división territorial, etc., todo lo cual permanece inalterado en la actual reforma. Así las cosas, me permito sugerir sea discutida una fórmula más actualizada y técnica, como podría ser la siguiente: "Colombia es un Estado de unidad nacional con descentralización".

De otro lado, estimo, se enriquece nuestro discurso constitucional con la calificación del modelo político como Estado de derecho democrático, representativo y social. De esta manera queda sabiamente definida nuestra organización estatal: El Estado de derecho entendido como la genial conquista de la humanidad en los tres últimos siglos de la historia, como el gran aporte de la doctrina liberal a la civilización moderna, diseñado como estructura político-jurídica garante de los derechos y libertades del hombre mediante la técnica del control y la limitación de los gobernantes. Sin embargo, el modelo demo-liberal es insuficiente porque no resuelve el drama de las desigualdades económicas reales entre los individuos formalmente iguales; porque deja intactas las condiciones sociales de opresión derivadas de la inequitativa distribución de la riqueza; porque la libertad jurídica nada significa a quien no ha asegurado una congrua subsistencia. Como respuestas a tales insuficiencias es necesario transformar el Estado para que de un simple protector o garante de derechos abstractos, pase a jugar el papel de gestor social de las necesidades colectivas, en especial de las reivindicaciones socio-económicas de las amplias masas de desposeídos. Aparece, entonces, el Estado social de derecho dotado de poderosos instrumentos de intervención en la economía para el cumplimiento de sus cometidos benefactores y distributivos, para hacer de los derechos formales entidades reales plétoras de contenido social y económico. Esta fórmula nueva es consignada expresamente en las

constituciones de la segunda post-guerra de Italia (1948) y de Alemania (1949); llegando a ser incorporada en las más recientes como es el caso de la española de 1978.

Sin embargo, nada se avanza con la fórmula del inciso segundo del artículo 1º sobre la supremacía de nuestra Carta en el ordenamiento ya que el fenómeno de la jerarquía normativa es consustancial a la estructura de los órdenes jurídicos nacionales —un componente lógico del derecho— y representa un valor político axial del modelo Estado de Derecho. Lo relevante reside en los mecanismos específicos de control constitucional y la manera complementaria de asegurar su operancia eficaz, cuestión que trataremos más adelante.

2.2. La polémica acerca de quién es el titular de la soberanía, el pueblo o la Nación, correspondió a un momento de enfrentamiento entre dos maneras de concebir la legitimidad democrática durante las postrimerías del siglo XVIII; polémica que las constituciones contemporáneas han resuelto mediante una especie de transacción pragmática que retoma el concepto sociológico-histórico de Nación como la entidad colectiva, espiritual, integradora, orgánica, y lo enlaza al concepto rousseauniano de pueblo como conjunto de ciudadanos —individuos con capacidad de decidir colectivamente mediante el voto universal—. De modo que la radical contraposición entre pueblo vs. Nación sólo sobrevive en los textos o manuales puramente académicos, pues en la práctica constitucional encontramos una dialéctica integración de ambos conceptos, tal como se observa en la Constitución francesa vigente, en la fórmula siguiente: "La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejercerá a través de sus representantes y por vía de referéndum" (artículo 3º). O como se establece en el artículo 1º, inciso 2º de la Carta española: "La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes públicos".

El tratadista Georges Burdeau explica claramente el por qué de esta simbiosis en los siguientes términos:

"Se hizo valer el significado tradicional del término 'Soberanía nacional' con el corolario que lleva consigo, por una parte, la superioridad de la Nación—síntesis de la continuidad histórica, de la solidaridad de las generaciones y de la permanencia de los grandes intereses colectivos— sobre el pueblo concebido como cuerpo electoral y, por otra, la necesidad de un régimen representativo con la prohibición de un mandato imperativo" (Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Madrid, 1981, pág. 162).

Creemos que con la fórmula adoptada por el Senado se logra una interesante síntesis que, no obstante refinar con la pureza de los modelos teóricos, hace honor a la Nación como ente colectivo, histórico, abstracto, al tiempo que sale el pueblo ganador pues, más allá de los reconocimientos in género, el ejercicio práctico de la soberanía queda reservado al conglomerado de votantes a través de las formas de democracia directa o de la representación política.

Preocupa sí, el no haber insertado en la norma aprobada la referencia al carácter explícito que deben tener las competencias públicas en un Estado de Derecho, a fin de despejar toda duda al respecto y salirle al paso a tendencias que propugnan la existencia de los llamados "poderes implícitos" de la administración. Por ello, se recomienda acoger de alguna manera el afortunado texto contenido en el artículo 3º inciso segundo del proyecto original del Gobierno cuando dice "Del pueblo emanan las competencias de que explícitamente son investidos los órganos del poder estatal". Inclusive resulta más técnico hablar de competencias de los órganos y no de los poderes.

2.3. El artículo 3º del proyecto aprobado por el honorable Senado, condensa con precisión el anhelo auténticamente progresista, de instaurar una democracia participativa en nuestra patria, que complementa sin negarlo en su totalidad el modelo liberal —originariamente burgués— de nuestras instituciones, que corrija el sello clasista de nuestra sociedad capitalista y excluyente. Ha sido ésta la consigna del señor Presidente de la República como vocero del Liberalismo Colombiano, inspirado en el socialismo democrático. Téngase presente que este enunciado participativo no es más que el corolario de haber postulado ya antes el "Estado de Derecho Democrático".

### 3. El Territorio de la Nación.

3.1. El artículo 3º de la Carta se actualiza y enriquece al incorporar en él la zona contigua y la zona económica exclusiva, conforme al nuevo derecho del mar.

En efecto, la Convención de Jamaica de 1982 convalidó la tesis tercermundista del Mar Patrimonial de 200 millas, entendido como la zona marítima situada a continuación del Mar Territorial, y en la cual el Estado adyacente detenta la exclusividad para la exploración, explotación, administración y conservación de los recursos del mar, es decir, la soberanía económica, pero manteniendo la calidad de mar internacional para cualquier otro efecto.

Se añade también la Zona Contigua, o sea, la franja marina posterior a las aguas territoriales, necesaria para proyectar como reflejo la soberanía en cuanto a la persecución de delincuentes y control aduanero hasta una extensión de 24 millas contadas a partir de la línea costera.

Sin embargo, no podemos desconocer que entre nuestros tratadistas de derecho constitucional se ha formado un consenso según el cual nada añade a los títulos territoriales colombianos la antedicha inclusión; toda vez que la soberanía estatal sobre aquellas partes del territorio deriva del derecho internacional y no del ordenamiento interno.

3.2. Nos referiremos a continuación al artículo 6º aprobado como subrogatorio del 7º de la Constitución:

El inciso segundo recoge la innovación de la reforma constitucional de 1979 en lo relativo a dar flexibilidad a la división territorial de la administración de justicia de acuerdo con las exigencias sociológicas. Igual cosa se hace en lo relacionado con la regionalización en reconocimiento de que el desarrollo regional no necesariamente está enmarcado dentro de las actuales fronteras departamentales.

El inciso final se enmarca dentro de la nueva tendencia hacia la recuperación de los poderes decisivos del legislador natural y racionalizar la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Recibe todo nuestro respaldo.

### 4. TITULO III.

#### De los habitantes.

4.1. El artículo 8º del proyecto sobre pérdida de la nacionalidad representa un respaldo humanitario a la situación de muchos millones de compatriotas empujados a buscar una mejor manera de vivir por las condiciones del país, y que adquieren lazos político-jurídicos con el Estado que les brinda albergue. Ellos mantendrán su calidad de colombianos. Igualmente el inciso segundo establece una garantía valiosa. Quedan pendientes por definir las formas de pérdida de la nacionalidad derivativa, las cuales se difieren a la regulación legal.

4.2. Por otra parte, parece un olvido de la Comisión Senatorial la no inclusión de los españoles y caribeños al lado de los hispano-americanos y brasileños de origen para darles un especial tratamiento que les facilite adquirir la nacionalidad colombiana derivativa.

### 5. TITULO IV.

#### De los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y de los deberes y garantías.

5.1. La incorporación de las normas internacionales sobre derechos humanos a nuestra Carta, constituye un extraordinario avance. De esta manera el catálogo de derechos y libertades se mejora considerablemente de acuerdo con el estado actual de la civilización jurídica, y siempre, tras la meta de la dignificación del hombre. Estos nuevos contenidos harán parte de la Constitución y, además de instrumentos jurídicos garantes, servirán de documento educativo para el pueblo.

Con ello estaremos simplemente convirtiendo en norma constitucional positiva la reciente tendencia jurisprudencial de la honorable Corte Suprema de Justicia al declarar la inexistencia de normas legales, con fundamento en la violación de los referidos pactos. Y no pudiera ser de otra manera, por cuanto la factura de derechos contenida en los Títulos III y IV, acusa la escasez, limitación y anacronismo propios de la concepción garantista de los constituyentes de 1886, sólo timidamente matizada por la Reforma de 1936. Hay dos nuevas generaciones de derechos a rescatar para nuestra Norma Básica en su mayoría ausentes hoy de ella. Preciso es afirmar esa nueva doctrina para que de simple interpretación pase a ser canon normativo fundamental.

#### 5.2. Derecho de huelga:

Celebro que haya en el Parlamento un ambiente favorable para poner este derecho-garantía a tono con las nuevas realidades. Desde 1981 el doctor Alfonso López Michelsen, durante su campaña electoral, había agitado la bandera de su extensión a ciertos servicios públicos o a la mayoría de ellos.

La garantía constitucional del derecho de huelga fue obra de los reformadores de 1936, quienes la excluyeron de los servicios públicos. Correspondió entonces al legislador definir el contenido y alcance de esta expresión y, por ello, se estipuló en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo el significado de servicio público para efectos laborales en los siguientes términos:

"Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas".

Conforme al anterior concepto, la huelga —arma legítima de la clase trabajadora, equilibradora de las partes en la relación laboral— quedaría virtualmente excluida para un sector considerablemente amplio de la población asalariada del país, dado que el desarrollo económico hace tan interdependientes los renglones productivos que cualquier perturbación en uno de ellos tiende inmediatamente a afectar al conjunto, y en esa medida, todos ellos pueden ser considerados de interés colectivo. Piénsese por ejemplo en los transportes (terrestre, aéreo, marítimo, etc.), en las comunicaciones, en la banca, la agricultura y la ganadería, la vigilancia privada, la producción y distribución de combustible, los servicios de aseo, etc., etc.; ¿cuál de ellos no satisface la definición de la ley?

Por otra parte, la realidad de un Estado que cada día asume con más vigor el papel de agente económico convirtiéndose en el mayor empresario, el mayor inversionista, el mayor patrono, que produce el 55% del Producto Interno Bruto, nos lleva a una especie de oficialización de la fuerza laboral, y que la aplicación del artículo 18 de la Carta sea cada vez menor por sustracción de materia.

Reflexionemos también en que, por causa de esa estrechez normativa, vivimos una situación de desinstitucionalización, de ilegalidad tolerada, puesto que el mayor número de paros y huelgas y los más sensibles de ellos tienen ocurrencia, precisamente, en el sector donde

no está jurídicamente tutelado su ejercicio. En las más de las veces estos movimientos laborales son la justificada respuesta a situaciones alarmantes de retraso salarial inexplicable, negación de derechos prescricionales legalmente establecidos; etc.

Apoyamos, entonces, la modificación aprobada en el Senado. Desde luego, habrá campos de la actividad social en los cuales en atención a valores supremos no puede permitirse el cese de labores. Son los casos en que está comprometida directamente la soberanía estatal; por ejemplo, para las Fuerzas Militares y de Policía; o está en juego el orden social asegurado por la actividad jurisdiccional, o la tutela de la vida humana tratándose de la salud básica. A ellos se refiere el texto en discusión con la calificación de esenciales. Se debe dejar en manos de la ley la enumeración taxativa, de los servicios públicos que tendrían el carácter de esenciales, así como su reglamentación.

Con todo, es preferible la redacción dada a este artículo por el ponente del Senado, doctor Durán Dussán. No es necesario añadir algo que nuestra conciencia jurídica tiene claramente establecido, a saber, que la definición de servicio público es competencia del legislador y, por lo tanto, lo mismo cabe predicar de la definición de servicios públicos esenciales.

### 5.3. Retención administrativa de personas (art. 28 C.N.):

Se advierte de entrada un incuestionable avance en cuanto a imponer dos nuevos controles al ejercicio de esta exorbitante potestad ejecutiva. Ellos se refieren a la intervención del Consejo de Ministros para dar "previo dictamen" sobre la orden administrativa de retención; y a la intervención fiscalizadora del Procurador General de la Nación a quien se debe comunicar simultáneamente a la captura de identidad personal de los aprehendidos y los indicios que sirven de base probatoria a la medida restrictiva de la libertad.

Jamás podremos dejar de reconocer el valor que entraña cualquier nuevo control que se anteponga al poder en nombre de la seguridad ciudadana, y es por ello que preferimos con orgullo seguir llamándonos liberales. Sin embargo, en este punto de la reforma, es preciso ir más allá de la simple labor de aderezar controles intra e interorgánicos a un dispositivo sustantivamente monárquico, es necesario abolir, de una vez por todas, el inciso segundo del actual artículo 28 de la Constitución Nacional, pues él y cualquier otro mecanismo que se le parezca, resultan exóticos e incompatibles con el Estado de Derecho y con la concepción y la regulación contemporánea de los Derechos Humanos contenidas tanto en la Declaración, como en los Pactos Internacionales.

La retención administrativa por razones de orden público fue uno de los terribles poderes policivos que los constituyentes de 1886, imbuidos de un exagerado espíritu autoritario, pusieron en las manos del Presidente de la República, confiándose, de esta guisa, un status similar al de los monarcas absolutos.

En efecto: la garantía de no ser privado de la libertad sino por mandato judicial, con el lleno de ciertas formalidades legales y sólo por una causa o motivo claramente definidos en la ley como delito o contravención, constituye la columna vertebral de un régimen de derecho. Ella protege la primera y más cara de todas las prerrogativas naturales del ser humano: la libertad física, el "estar suelto" para decirlo con el lenguaje popular. Y es que el artículo 28 constitucional, sólo encuentra antecedente en las "Cartas de Cachet" que permitían, durante la Monarquía Francesa, librar orden de detención a pedido de un miembro de la nobleza cortesana.

En nuestro país este terrible mecanismo, de utilización ordinaria, permanente, aún en tiempo de paz, como un poder cotidiano, puede ser convertido en instrumento de persecución política contra intachables ciudadanos, en las manos de algún jefe de Estado.

Si consultamos el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, ratificados por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, encontramos que el artículo 9º establece:

"1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo a procedimiento establecido en ésta.

"3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales...".

Y en el artículo 4º la misma norma internacional autoriza sólo "en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente" la suspensión de la referida garantía.

No puede el Constituyente colombiano desconocer esas disposiciones humanitarias que le obligan como un límite jurídico superior, que lo vinculan. Tanto es así que en el proyecto de reforma presentado por el Gobierno semejante atribución está desterrada. Por su parte, el doctor Durán Dussán, siguiendo, al parecer, la pauta trazada por los Pactos de Derechos Humanos, propuso en su pliego de modificaciones, restringirla a los de Estado de excepción. Si admitimos que, mediante una ley, se puede dar tratamiento especialmente drástico al terrorismo y la subversión, dotando de ágiles procedimientos a los jueces y cuerpos de policía judicial —caso del actual estatuto de defensa de la democracia, Decreto legislativo 140 de 1988—. ¿Para qué es necesaria la supervivencia del artículo 28?

Finalmente, valdría la pena borrar los términos "orden" y "decreto" del inciso 1º de la norma 28 de la Carta.

### 5.4. Expropiación (artículo 30 C.N.):

En lo sustancial no hay innovación alguna en el artículo aprobado por el honorable Senado respecto al inciso 3º del artículo 30 de la Carta vigente. Sólo se aclaran algunas dudas sobre la forma de dar cumplimiento a la exigencia constitucional de la indemnización previa, con la inserción de la palabra "pago" que, en este caso, busca significar la necesidad de haberse incorporado un valor económico real al patrimonio de quien sufre la expropiación, previamente a la sentencia expropiatoria. No es suficiente, por lo tanto, el nuevo reconocimiento formal de una deuda indemnizatoria a favor del particular y en contra del Estado, sino que es indispensable el pago en el sentido que el derecho civil da a esta palabra.

Hizo falta dar más fuerza intencional, mayor alcance al inciso 4º del artículo 30 en lo relativo a la expropiación sin indemnización. A pesar de que este penetrante expediente constitucional se halla codificado desde la reforma de 1936, ha sido pobre la interpretación y aplicación que se le ha dado hasta ahora, limitándolo exclusivamente a los casos de compensación por plusvalía derivada de obras públicas. Se debería pensar en profundizar el alcance ideológico del concepto "equidad" y cobijar en ese inciso muchos casos en los que el propietario ha recibido del bien expropiado unos beneficios económicos excesivamente superiores a un standard reconocido.

Me atrevo a pensar que una idea cercana a la anterior subyacía al inciso último del artículo 23 del proyecto gubernamental cuando excluía el control jurisdiccional sobre la definición legislativa de equidad.

### 5.5. Monopolios (art. 31 C.N.):

Es plausible la adición al actual artículo 31 de nuestra ley fundamental con un mandato intervencionista para desestimular el monopolio, el oligopolio y la concentración del capital. Debe el Congreso hacerlo ya que se ha empleado la fórmula imperativa de "intervendrá" y no la potestativa de "podrá intervenir". Con ello se marcha hacia la construcción de una democracia económica que sustituya la dictadura ejercida por los grandes pulpos del capital sobre la sociedad entera.

Pero no es suficiente. Débese admitir la posibilidad de que el legislador establezca monopolios legítimos para llevar a cabo fines sociales y económicos más amplos que el simple "arbitrio rentístico", y que, además del Estado, cierta clase de empresas de estructura comunitaria o solidaria puedan gozar de la exclusividad en la explotación de actividades económicas determinadas. Así lo ha venido proponiendo el Directorio Liberal de Antioquia, Sector Democrático, organización a la cual me honro pertenecer y en cuyo nombre el Senador Alvaro Uribe Vélez y el suscrito presentamos un proyecto de Acto legislativo que recoge tales ideas.

### 5.6. Economía Solidaria:

También se le ordena a las autoridades —especialmente al poder legislativo— estimular jurídicamente formas de economía no ligadas al beneficio individual, alternativas de la empresa capitalista privada, buscando dar un perfil social a nuestro sistema de producción, tras el ideal, aún lejano, del socialismo democrático y humanitario. El gobernante tiene que saber despertar y hacer expresar las tendencias asociativas y solidarizantes de los hombres aun en el campo económico, y privilegiarlas un poco, sin desmedro de abrir espacios a una sana competencia entre individuos y grupos. En esto, el texto sometido a nuestra consideración es bueno y debemos darle respaldo. Pero podemos ir más lejos en la próxima legislación y considerar la reelaboración del mismo para recoger en él fórmulas como las que hemos propuesto en la citada iniciativa de reforma y que me permito transcribir con la venia de ustedes:

"El Estado dará protección especial al sistema de economía solidaria, comunitaria y asociativa. Los propósitos de tales entidades tendrán primacía sobre los intereses particulares. El legislador podrá imponer la forma solidaria para la explotación o realización de determinadas actividades económicas o servicios. Podrá, además, decidir la prelación de entidades solidarias en la adjudicación de contratos u otorgamiento de privilegios".

### 5.7. Derecho a la Educación. (Art. 41 C. N.): Minorías culturales:

Dentro de los derechos humanos fundamentales de contenido social, pertenecientes a la llamada segunda generación de los mismos, se destaca el derecho de educación. Consagrado en la norma básica puede ser conveniente en la medida en que se traduce en una serie de deberes sociales del Estado, como parte de la deuda social de éste a favor de los particulares. Simultáneamente, constituye la consagración de un alto ideal programático para ser realizado por las autoridades de la República, y por cuyo incumplimiento deben ponderar ante la opinión. Garantizar a todos un nivel básico de instrucción y formación es presupuesto necesario de la igualdad de oportunidades y de la democracia social.

Débese, sin embargo, analizar la significación que en términos positivos, más allá de la proclamación de un plausible ideal que compartimos, habrá de darse a la obligatoriedad establecida en el artículo. La gratuidad representa una manera de favorecer su consecución y, en ella tendremos una auténtica garantía social real.

El reconocimiento y respeto a las tradiciones culturales de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas del país es otro derecho social que conviene inscribir en nuestro catálogo garante.

## 6. Congreso de la República.

6.1. En cuanto al tiempo de sesiones se han introducido las siguientes variaciones que modifican los actuales artículos 68 y 72 inciso tercero de la Constitución:

a) Ampliación de las sesiones ordinarias con un período adicional durante el primer semestre del año por un lapso de tres meses comprendido entre el 20 de febrero y el 20 de mayo. El propósito es el de fortalecer la capacidad de dirección del Congreso sobre la vida nacional, mediante la recuperación de su presencia en el acontecer permanente de un país que nunca sale de vacaciones. Colombia mantiene un régimen presidencial sí, pero ese esquema no implica que sea el Ejecutivo quien cargue con la exclusiva responsabilidad de timonear la nave del Estado en medio de la más pavorosa tormenta social. Por otra parte, la experiencia nos señala cómo el período de sesiones ordinarias, reducido a menos de 5 meses al año, queda estrecho para que puedan cumplirse a cabalidad y sin angustiosos apremios las múltiples, complejas y dispendiosas funciones propias del órgano básico de la democracia representativa: las legislativas, las de control político y las de constituyente secundario. Sin tener en cuenta las potestades electorales del Congreso o de las Cámaras, más las funciones especiales que los artículos 98 y 102 atribuyen al Senado y la Cámara de Representantes respectivamente. Año tras año se nos ahogan importantísimos proyectos de ley o de acto legislativo por una absurda falta de tiempo. ¡En horabuena ésta innovación!

Quiero llamar la atención acerca de la regulación aprobada para épocas electorales: la misma palabra "época" ofrece una excesiva ambigüedad que debe ser precisada por la ley. Así, uno podría imaginarse que la campaña electoral empieza al día siguiente de su anterior elección, o un año antes de los próximos comicios. ¿A cuáles elecciones se refiere? ¿Se incluyen también las intermedias o de mitaca? ¿Las de juntas administradoras locales? Además, resulta contrario a la lógica jurídica dejar en manos del legislador alterar un canon constitucional, salvo cuando se trata de permitir excepciones a un principio general. ¿Hasta dónde puede llegar el reglamento del Congreso? ¿Podría establecer modificaciones al calendario constitucional de sesiones? ¿Podría fijar una semana de sesiones al mes, o una sesión por quincena? Creo conveniente buscar una fórmula normativa más precisa, más técnica y más realista.

b) Posibilidad de sesiones extraordinarias de una sola Cámara.

c) Aclaración sobre la perfecta compatibilidad de las sesiones extraordinarias y el control político, considerado como función dinamizante y permanente de los cuerpos colegiados en el Estado contemporáneo.

Igualmente, nos parecen acertadas las enmiendas introducidas a los artículos 69, 70 y 74 de la Carta sobre instalación y clausura de las sesiones; como también, la posibilidad de oír al Presidente de la República en sesión conjunta de las Cámaras.

## 6.2. Comisiones Permanentes:

a) Dentro de esa misma idea racionalizadora y dinamizadora del trabajo parlamentario, se ubica la disposición numerada como el artículo 22 del texto emanado del Senado en cuanto fijan en 4 años el período de las Comisiones Permanentes. Como bien dijera el ponente senatorial "la permanente elección de las comisiones altera el normal funcionamiento del Congreso y afecta la especialidad que debe guiar a los miembros de las comisiones". Parece saludable, además, el relevo obligado de las presidencias anuales.

b) En la misma tónica se halla la autorización para que las comisiones homólogas del Senado y Cámara puedan sesionar conjuntamente, por consenso de una otra, lo cual se ahorraría un paso en el tortuoso trámite legislativo vigente y se enriquecería la discusión al ser contrastados los puntos de vista de Senadores y Representantes.

Sin entrar en el debate sobre la justificación del bicameralismo en Colombia, siempre nos ha parecido vanamente repetitiva y despilfarradora la artificial separación de los respectivos primeros debates. Consideramos deseable establecer la fusión de las respectivas comisiones permanentes como regla general obligatoria, es decir, en todos los casos, para efectos de dar un solo primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo.

También debe aclararse si la discusión conjunta en las comisiones incluye el momento decisorio o sólo se refiere al deliberatorio.

c) Se revive la potestad coercitiva otorgada por el artículo 11 de la Reforma de 1979 a las Comisiones del Congreso, para obligar a la presencia de personas cuya declaración sea requerida en orden a esclarecer algún asunto que esté dentro de la órbita de competencia de la célula congresional. Se trata aquí de brindarle instrumentos de acción al supremo órgano representativo de la Nación, porque instrumentos como éste dan operatividad práctica al control político y devuelven al legislativo su carácter de escenario central de los grandes debates nacionales. En este aspecto el Congreso de los Estados Unidos de América sirve como ejemplo paradigmático.

Comparado con el mencionado artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1979, el nuevo texto aparece bastante conciso. Pero este último descarta el acentuado reglamentarismo de aquel, y prefiere dejar a la ley aspectos como las áreas específicas objeto de investigación, los límites de las indagaciones, el trámite de citación y las sanciones a imponer.

Con todo, hay detalles no escatimables en la redacción de la nueva norma, que de no ser técnicamente compuestos, habrán de generar

confusiones y perplejidad. Quiero señalar por ejemplo la incertidumbre respecto al ámbito personal del innovador mecanismo. Cuando se dice "personas naturales", ¿se estará incluyendo a individuos que estén desempeñando funciones públicas, como sería el caso de un Ministro, un Comandante de Brigada Militar, un Magistrado de la Corte, o el mismo Jefe del Estado?

## 6.3. Competencias del Congreso.

Retomando importantes avances políticos y técnicos logrados en la Reforma de 1979, se pretende devolver al Congreso la capacidad decisoria, sea normativa, sea orientadora, lo cual implica un replanteamiento en la actual distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo para llegar a un justo equilibrio de poderes. Tenemos entonces lo siguiente:

a) Competencia para dictar la ley orgánica de la planeación, similar a la que se tiene para la ley orgánica del presupuesto. Es necesario poner en vigor una serie de pautas normativas generales sobre la manera de preparar, diseñar, tramitar, ejecutar y evaluar en forma científica y técnica los planes y programas económicos y sociales, tanto generales, como sectoriales. Esta clase de leyes tienen un status jurídico superior a las demás leyes, pues a ellas debe someterse la producción legislativa de los planes y programas por parte del Congreso o del Gobierno, como requisito de validez de éstos. Por tal razón, la correcta denominación de esta clase de leyes no es "leyes orgánicas", sino **leyes normativas**. Así las denominó acertadamente el Constituyente de 1968, en el artículo 210, inciso primero, de la actual codificación. En estricto rigor constitucional la ley orgánica es aquella que estructura un órgano, una dependencia estatal. Igualmente, ley normativa fue la expresión utilizada por la Reforma de 1979 en su artículo 17, párrafo primero;

b) La planeación como actividad obligatoria y permanente con carácter imperativo, tanto para el sector público como para el sector privado cuando fuere necesario. La redacción del nuevo texto hace obligatoria para el Gobierno la presentación del plan general, al tiempo que da flexibilidad permitiendo planes sectoriales, susceptibles de implementación mediante actuaciones de intervención estatal en la economía;

c) Mecanismos disciplinarios para apremiar el buen desempeño parlamentario (ordinal 6º del artículo 76). Se ha de entender que nos referimos a faltas o infracciones de una gravedad menor a las que ameritan pérdida de la investidura, ya que éstas se regulan específicamente en el artículo 28, del proyecto acogido en el Senado; totalmente nuevo y cuya aplicación corresponderá al Consejo de Estado;

d) Las facultades extraordinarias de que trata el artículo 76, ordinal 12, son objeto de un gran replanteamiento en pro de limitar y racionalizar su ejercicio, de devolverle su real sentido político-jurídico; hoy completamente distorsionado; se reserva la iniciativa legislativa al Gobierno, se reduce su ámbito temporal a un año; se exige adopción por el Consejo de Ministros como órgano colegiado de la administración y se dificulta la aprobación de la ley con el requisito de la mayoría absoluta.

Debe resaltarse, como el avance más importante en esta materia de equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo, la recuperación de la iniciativa de último como consecuencia de haber otorgado facultades extraordinarias. Podrá, en todo tiempo, derogar, modificar o adicionar sin limitación material alguna, los decretos extraordinarios expedidos.

Con todo, me permito sugerir sea reconsiderada la radicación de la iniciativa de facultades extraordinarias exclusivamente en cabeza del Gobierno. Seméjante limitación en nada favorece al Parlamento y en cambio nos priva de la posibilidad para sugerir al Ejecutivo encargarse de materias eminentemente técnicas que surgen durante el trámite de proyectos de iniciativa no gubernamental, y que exigen su elaboración por comisiones de expertos;

e) Conversión de la actual potestad autárquica del Presidente de la República de intervenir en el Banco Emisor y en la actividad de intermediación financiera — hoy estipulada en el artículo 120, ordinal 14 —, en una simple atribución ordinaria para expedir decretos reglamentarios de leyes cuadro que desarrollan las pautas generales trazadas por el Congreso. Recupera el Legislativo una importantísima órbita material de regulación normativa que había perdido por virtud del Acto legislativo número 4 de 1968, cuando se transfirió tal facultad de manera privativa, exclusiva, al monocrático poder presidencial para ser ejercida por éste mediante los llamados "Reglamentos Constitucionales Autónomos" a la usanza francesa. Por obra y gracia de aquella reforma el Ejecutivo se transformó en un verdadero legislador ordinario; sus decretos, que no requirieron fundamento de ley, están en el mismo peldaño de normas emanadas del Congreso. Más aún: éste carece de toda ingerencia en tan vital campo de la vida social y que tantos problemas nos ha venido ocasionando. Si lo que queremos es revitalizar al Congreso, esta recuperación legislativa debe ser apoyada, máxime cuando, para asegurar la flexibilidad regulatoria de esa materia, se establece el sistema de ley cuadro que deja en la esfera ejecutiva un nivel de reglamentación especial, mucho mayor que el ordinario. No de otra manera puede interpretarse este reajuste constitucional.

## 6.4. Iniciativa legislativa.

Al artículo 79 de la Carta Constitucional se le hacen los siguientes cambios:

a) Reconocimiento expreso —por primera vez en la historia de nuestras instituciones— del derecho político de la iniciativa popular directa para proponer al Congreso de la República la aprobación de leyes, con la obligación para el Congreso de darles trámite y decidir sobre ellas. Este novedosísimo canal de participación democrática es apenas un lógico desarrollo del ejercicio de la soberanía por parte del pueblo, tal como quedó proclamado por vía general en el título primero, y permite a los ciudadanos rasos tomar parte activa en la creación del derecho.

Democratizar la iniciativa legislativa y llamar a la universidad a participar de ella es un gran progreso, pero, en cambio, no lo es otorgar un monopolio constitucional a una asociación privada o semiprivada de personas para ejercerla. Ello ocurre cuando en el literal d) del artículo 26 del proyecto, se le entrega la exclusividad de la representación de la comunidad universitaria nacional a una sola persona jurídica cual es la Asociación Colombiana de Universidades. Se vulnera la libertad de asociación por exclusión de aquel derecho a los no asociados.

b) Se deroga la actual limitación impuesta a las Cámaras de introducir modificaciones a los proyectos legislativos cuando éstos versen sobre planes y programas de desarrollo económico-social. Tiene sentido esta derogatoria, como quiera que no somos los parlamentarios meros refrendadores de una voluntad cesarista. Amén de nuestro papel de voceros regionales.

c) Los Congresistas recobran iniciativa en materia de proyectos de ley de desarrollo regional. No ignoramos la opinión adversa que puede suscitar esta medida. Empero, confiamos que el buen uso que seguramente se hará de ella disipará resistencias y temores.

#### 6.5. Planeación y estímulo congressional de actividades privadas:

El suscrito ponente considera importante dejar establecido en la Constitución, de manera explícita el condicionamiento necesario de la iniciativa y aprobación de las partidas presupuestales de que trata el artículo 76, numeral 20, a los planes y programas económicos y sociales generales, sectoriales o regionales. Sin éstos no tiene sentido mantener aquéllas. El gasto público en un Estado contemporáneo, en una sociedad industrial de masas, no puede cifrarse en caprichos y particulares preferencias; debe obedecer a un esquema coherente de objetivos, estrategias y prioridades técnicamente articulados. En este campo, relativo a la distribución de los egresos estatales, no sugiero renunciemos al derecho ganado de auxiliar actividades y obras benéficas dignas de estímulo, pero sí definiendo su estrecha ligazón a objetivos económicos, sociales y culturales claramente fijados con antelación por el Congreso; y que esa vinculación sea previamente verificada por organismos técnicos de la administración. Tomemos nota, en este asunto, de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 27 de agosto de 1987 en Sala Plena, con ponencia de mi admirado profesor e ilustre jurista, doctor Jesús Vallejo Mejía.

#### 6.6. Control político: Moción de censura:

El Estado colombiano ha tenido a través de su historia la característica constante e inalterada del régimen presidencial, que por lo exagerado de su acento, ha sido calificado como presidencialismo; sobre todo a partir del poder casi monárquico atribuido por los constituyentes de 1886 al Jefe de Estado. Frente a este órgano central y su equipo ministerial, el Congreso de la República fue concebido como una instancia de segunda clase, que se reunía, inicialmente, cada dos años, durante 120 días, sin mayor potestad de influir sobre el comportamiento ejecutivo, a excepción de un teórico juicio ante el Senado cuya decisión, en el caso de ser condenatoria requerirá la aprobación por las dos terceras partes de los miembros de las Cámaras, y sólo en casos de manifiesta violación de la Constitución o la ley, previa acusación presentada por la Cámara de Representantes. Y decimos teórico juicio de responsabilidad puesto que han sido escasísimas las oportunidades en que el cuestionamiento parlamentario a la conducta oficial haya pasado de la comisión de acusaciones. Tanto es así, que este mecanismo constitucional parece reservado a la retaliación de la clase política sobre ex dictadores caídos en desgracia.

Dentro de esta visión rigidamente presidencialista, el órgano político representativo de la Nación debe permanecer indiferente, casi indolente, frente a un equipo de gobierno en cuyas manos el país se deshace; por cuyos desaciertos ostensibles los males sociales aumentan y por cuya baja o nula credibilidad el concepto de autoridad y mando entran en crisis. No desconocemos los avances en materia de control y fiscalización políticos acuñados en las reformas de 1910, 1936, 1945 y 1968, pero ellos no pasan de las citaciones y debates con posibles repercusiones de opinión sin connotación coercitiva alguna. Entonces, si hemos decidido transitar por los fueros de un parlamentarismo vivo, comprometido con la suerte del país, presente en las grandes decisiones, corrijamos ese centenario error constitucional y tomemos en nuestras manos responsables un arma jurídico-política elaborada por los regímenes demo-liberales europeos, instrumento que traduce el ideal de los frenos y contrapesas de Montesquieu, y rescatemos la moción de censura, no para transplantarla acriticamente del modelo parlamentario puro sino para rediseñarla a nuestra manera y de acuerdo con nuestras condiciones históricas-políticas.

Máxime en estos tiempos, cuando las necesidades de una tecnocratizada sociedad industrial de masas han robustecido tanto el ámbito de poder de la administración, con menoscabo de las funciones e ini-

ciativas congresionales, la opción de las asambleas legislativas no es otra que reforzar su capacidad controladora. La propuesta de asimilar esta notable herramienta parlamentaria se encuentra consignada en el proyecto del Gobierno en su artículo 82. Luego, la subcomisión bicameral para la Reforma Constitucional arribó a la siguiente conclusión: "Se consagrará en la Constitución la facultad del Congreso para ejercer el control político sobre los Ministros del Despacho a través de las mociones de observaciones y de censura". A su turno, la reunión del señor Presidente Barco con las altas dignidades de los partidos, es decir, el nuevo acuerdo celebrado el 14 de octubre del año en curso, incluyó la siguiente cláusula: "En cuanto a la facultad del Congreso para ejercer el control político sobre los Ministros del Despacho, por medio de mociones de observación y de censura, se acordó reglamentar aún más esta última con el fin de garantizar que de tal expediente se haga un uso moderado". En similares términos se pronunció el ponente senatorial. Como puede observarse, hay un consenso fuerte en torno a este punto y por ello ratificaremos las modificaciones introducidas por el Senado a los artículos 78, ordinal segundo, y artículo 103, ordinal quinto, de la Carta.

No se trata de una conversión mecánica de nuestro histórico sistema presidencial en un parlamentarismo a la usanza del viejo continente, por cuanto dejamos intacta la potestad nominadora, con carácter discrecional y, más todavía, la liberamos de ataduras frenenacionalistas al abolir el parágrafo del artículo 120. Los Ministros siguen siendo los hombres de confianza del Presidente, sus secretarios en la terminología estadounidense, de su libre nombramiento y remoción. Ellos no conformarán un gabinete en el sentido técnico del vocablo, pues se mantiene el carácter individualizado de la responsabilidad en la toma de decisiones, como lo establece elocuentemente el artículo 57 vigente, excluyéndose así la colegiatura ministerial y la exótica figura del primer Ministro como del Jefe de Gobierno. La censura estará dirigida, no a la gestión del Presidente, ni a la política del Gobierno en sentido constitucional, sino a la persona de un Ministro en particular, por la conducta pública u oficial suya asumida dentro de la órbita material de sus funciones. De esta manera evitamos que nuestra estructura pierda su coherencia.

La nueva institución marca diferencias con el juicio de responsabilidad a que se refieren los artículos 96, 97 y 102 al conservar éste su naturaleza eminentemente judicial, es decir, su significado de procedimiento para la imposición de una sanción política mediante sentencia en casos de violación de la norma. En tanto que la censura constituye un acto político de crítica a ciertas actuaciones no necesariamente tipificables como transgresiones al derecho, como sería el caso de un estrepitoso y grave fracaso en la política económica por errores claramente imputables a la imprevisión ministerial.

Que no haya un uso desbordado o ligero de este mecanismo es algo asegurado al exigirse la mayoría absoluta para su aprobación; lo mismo que la inhabilitación temporal para los promotores de una moción negada.

Quedan sin resolver algunas dificultades esenciales a su operatividad práctica, como son los siguientes:

a) El número de promotores. Parece muy reducido el de tres. Quizás generaría un uso inmoderado. Si en un sistema de partidos organizados como el español, la Constitución exige no menos del 10% de los Diputados, ¿con qué amplio criterio se rebaja a sólo tres Senadores o Representantes? Un porcentaje igual sería la media justa entre el pliego de modificaciones y lo aprobado.

b) Es necesario aclarar si basta la aprobación de la moción de censura en una sola Cámara o si se exige de ambas. Si lo primero, ¿qué pasaría si se presentara en la otra una reacción de respaldo al Ministro censurado? ¿Cuál tendría primacía? Al respecto pensamos que propuesta la censura en una Cámara, la otra no podría discutir una semejante.

c) Es preciso señalar el término o plazo de inhabilitación para volver a intentar una nueva moción.

d) Debe excluirse el control de juridicidad sobre los aspectos eminentemente valorativos de este acto político, para admitirlos solamente en cuanto a requisitos de trámite.

#### 6.7. Procedimiento legislativo:

Sigue siendo sustancialmente el mismo actualmente estatuido, pero se tecnifica su presentación normativa, al tiempo que se despejan algunas incertidumbres de interpretación, como por ejemplo, la inclusión de los actos legislativos en la acumulación de proyectos, en la apelación de su improbabación en primer debate, en las modificaciones en segundo debate, etc.

Subsistirá la expresión "dentro de aquellos plazos", la final del artículo 86 ¿fue víctima de un olvido?

#### 6.8. Quórum y mayorías:

En la búsqueda de una mayor flexibilidad en los trámites y decisiones se ha retomado la tendencia inaugurada por la Reforma de 1979 en el sentido de disminuir el cuántum del quórum y las mayorías parlamentarias, de la siguiente manera:

a) El quórum deliberatorio en plenarias y comisiones será la cuarta parte de sus miembros. En este punto el Senado no fue tan laxo como el Constituyente del 79 que sólo exigía la presencia de "cualquier número plural de miembros".

b) El quórum decisorio se formará con "la mayoría de los miembros de la corporación". Esta variación entraña cambios importantísimos

aunque aparentemente no apreciables. Simplemente se ha sustituido la actual expresión del artículo 82 que nos habla de "mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva corporación", por la citada. El cambio reside en la diferencia, sutil pero importante, entre la mitad más uno y la simple mayoría, conceptos éstos que al ser cuantificados en las corporaciones públicas de número impar, nos conducen a consecuencias sensiblemente diferentes según se aplique el uno o el otro. Es que la gran confusión suscitada en los últimos tiempos sobre la correcta interpretación de la regla del quórum decisorio, y que nos ha llevado a bruscos cambios jurisprudenciales, se originó en la modificación introducida por la Reforma Constitucional de 1968 al artículo 82, al inscribir la fórmula vigente al parecer en forma inadvertida. De allí que sea necesario que el constituyente de una vez por todas despeje las dudas razonables surgidas en esta materia tan delicada, y la manera más acertada es la adoptada en el honorable Senado de la República. Sólo ella permite satisfacer la exigencia democrática de la voluntad mayoritaria —en este caso del quórum la asistencia participativa mínima—, y al tiempo favorecer el funcionamiento regular de los cuerpos colegiados. Resolver el problema en cuestión de la otra manera equivale a renunciar al Gobierno de la voluntad general y entregarle a la minoría absoluta la posibilidad de impedir la realización de las sesiones por vía de la ausencia.

En consecuencia, debemos optar por la mayoría, cualquier mayoría, como exigencia constitucional de asistencia mínima. Es decir, cualquier cantidad de asistentes que supere la mitad del total de miembros del cuerpo colegiado.

En este mismo orden de ideas, la mayoría de votos afirmativos requeridos para tomar una decisión no puede ser otra que la mayoría a secas, es decir, cualquier cantidad de voluntad política superior a la mitad de las voluntades expresadas, sin que fuere indispensable un mínimo de mitad más uno. No se trata aquí de elaborar un esquema matemático en abstracto, sino de resolver con criterio pragmático una dificultad en las reglas del juego político cotidiano, y de hacer pesar más la voluntad general o mayor sobre la menor para que ésta no devenga en un obstáculo en la toma de la decisión de poder.

c) Se ratifica la independencia funcional de las Cámaras legislativas a nivel de Comisiones para el momento decisorio que sobrevenga a la sesión conjunta.

d) Se mantiene la exigencia de un sólido consenso para variar la legislación electoral, lo cual, prácticamente impone que ese tipo de reformas sea el fruto de un acuerdo interpartidista expresado en mayoría especial de dos terceras partes de los asistentes.

#### 6.9. Minorías parlamentarias:

El honorable Senado ha aprobado como inciso final del texto reformatorio (artículo 29 del proyecto y del pliego de modificaciones), una norma de inspiración proteccionista a favor de los grupos políticos minoritarios representados en el Congreso. Para hacerlo ha retomado el inciso final del artículo 83 de la Carta y lo reproduce como enunciado general de la norma. Pero a continuación de él, lo concreta en un mandato que, a nuestro juicio, torna nugatorio el enunciado básico.

En efecto, empieza por decir que las minorías tendrán derecho a participar en las Mesas Directivas de los cuerpos colegiados electivos, pero inmediatamente reduce tal participación únicamente al partido mayoritario entre las minorías, con exclusión de los demás. Por lo tanto sólo un grupo minoritario queda privilegiado y los demás ignorados.

Deseo llamar la atención de los honorables Representantes sobre esta discriminatoria norma que parece estar inspirada en un sentimiento bipartidista excluyente, propio de épocas superadas, que riñe con las tendencias de apertura democrática y que contraría la acertada interpretación que del principio básico nicial de la norma ha dado el honorable Consejo de Estado en sentencia del 23 de abril de 1987. Sala Contenciosa Electoral. En este fallo, luego de un enjundioso análisis del contexto histórico-político, se llega a la siguiente conclusión:

"Los antecedentes históricos políticos le permiten asegurar a la Sala que en el caso de las Mesas Directivas del Congreso las minorías deben entenderse dentro del contexto político que dio nacimiento al inciso final del artículo 83 de la actual codificación, a los partidos, grupos o movimientos relativamente inferiores frente a los dos partidos tradicionales, que han venido constituyendo hasta ahora las mayorías políticas del país, y a los cuales les veda la Carta desconocer el hecho político de otras tendencias, menos importantes numéricamente, pero con volumen suficiente para acceder a los cargos que la Constitución les reservó en abstracto... ()...

"La minoría, según sus antecedentes, puede estar integrada por grupos de un solo partido tradicional o de ambos, o eventualmente, por una tercera corriente de opinión distinta de aquellos. Todos ellos pueden ser, en atención al volumen de votación computada en las urnas, beneficiarios, por ser sus destinatarios finales, del precepto del inciso último del artículo 83 de la Constitución". (Foro Colombiano, número 214, p. 392).

Nos preguntamos: ¿por qué el artículo que ahora se proyecta como reformatorio de la Carta, empieza hablando de las minorías en plural y termina reconociendo únicamente al partido mayoritario, en singular? ¿Desde cuándo un partido minoritario puede abrogarse el derecho de llevar la vocería de las demás minorías?

Definitivamente, el texto aprobado en el Senado significa una regresión en la concepción política. Deberá negarse en la segunda

vuelta la frase final del artículo 29 del proyecto en consideración, y que reza:

"A través del partido mayoritario entre las minorías".

#### 6.10. Publicidad en las votaciones:

Aunque es loable la innovación sobre el carácter absolutamente público de las votaciones en el Congreso, toda vez que con ello se estimula la democracia representativa, al permitirle a la opinión en general y a los electores en particular, observar y tomar nota de los actos decisorios de quien ha recibido la confianza popular como vocero legítimo de unas aspiraciones sociales, valdría la pena considerar las circunstancias concretas de nuestra realidad colombiana en estos tiempos, y pensar en morigerar, relativizar o excepcionar en algunos casos específicos el rigor de esa, en principio, saludable regla. No podemos, honorables Representantes, el altísimo grado de descomposición social que reina, y del cual sólo podremos salir mediante un proceso gradual de muchos años. ¿Cuál es el margen de libertad y autonomía personal que nos permite la intimidación colectiva que nos asedia a quienes públicamente opinamos? ¿A qué riesgos estamos sometidos cuando asumimos conductas que afectan poderosas y tenebrosas organizaciones ilegales? Se dan casos en los cuales la seguridad de los Congresistas y la total autonomía de éstos en la toma de la decisión piden la votación secreta. Pensemos, por ejemplo, al votar una ley de amnistía. Propongo, entonces, mantener la regla general de la publicidad pero permitir como excepción que, cuando a juicio de la Mesa Directiva el asunto involucre la seguridad personal de los Congresistas, se proceda a decidir mediante voto secreto.

#### 6.11. Régimen jurídico de los miembros del Congreso.

La Reforma en trámite está orientada también a la clarificación del status jurídico parlamentario, a la moralización de ámbito personal del legislador, con el fin de mejorar la autoridad política mediante el fortalecimiento de su autoridad ética-social y la dotación de una mayor independencia funcional y orgánica. En orden a lograrlo tenemos lo siguiente:

6.11.1. La garantía de la inmunidad es fijada en sus justos términos, según el artículo 41 del proyecto examinado:

a) Únicamente se refiere a la etapa sumarial o investigativa del proceso penal ya que la resolución acusatoria (auto de llamamiento a juicio en la legislación anterior) pone fin a este principio, como quiera que tal providencia contiene una seria vinculación del sindicado a los mecanismos sancionatorios del Estado que exige ser afrontado sin evasiones.

b) Se reduce el término previo a las sesiones a 20 días.

c) Se cree un fuero especial para el Congresista en atención a su alta dignidad política y su innegable influencia social, que no hacen recomendable su juzgamiento por el juez común establecido por las reglas generales de competencia. Acorde con lo anterior, la Corte Suprema de Justicia será el juez penal, tanto en la etapa sumarial como en el juicio.

d) Se regulan los casos de flagrancia.

#### 6.11.2. Inhabilidades.

Modificando el actual artículo 108 de la Carta, el proyecto recibido del honorable Senado, nos pone frente a un rico haz de disposiciones encaminadas a un gran propósito fundamental, cual es la recuperación ética de la clase política colombiana, la reconquista de la respetabilidad social del hombre político, la imparcialidad política de los funcionarios públicos y la igualdad de oportunidades electorales. Las siguientes son las innovaciones más destacables:

a) Se amplía, completa y actualiza la lista taxativa de los cargos cuyo ejercicio en el año anterior a la elección genera inelegibilidad para sus titulares. Se incluye a cargos nuevos de gran importancia en la jerarquía de autoridades, como los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, los delegados del Registrador, etc.

b) Se consagra en el nivel constitucional la lista taxativa de cargos específicos cuyo ejercicio en el año inmediatamente anterior a la fecha electoral, hace a su titular no elegible para las corporaciones públicas nacional, departamental y municipal, los cuales cargos, a diferencia con el anterior literal a), están ubicados en el nivel regional o local. La lista es ampliada y actualizada para incluir dignidades de indudable influencia en esos ámbitos territoriales, tales como los Magistrados del Tribunal Departamental de Cuentas, los personeros y tesoreros, etc.

c) Se consagra la inhabilidad electoral general derivada de haber ejercido cualquier empleo o función pública en los 6 meses anteriores al evento comicial. Esta causal opera con independencia total de la naturaleza, nivel territorial o jerarquía del cargo, con lo cual se hace a un lado la calificación actual de cargo con jurisdicción, mando o autoridad. Para efectos de inhabilidad electoral no se hace esta difícil y movediza distinción que acarrea a menudo demasiada perplejidad. Consecuentemente, se deja aclarado que la referida inhabilidad se presenta así aunque el escenario de las funciones públicas sea distinto al de la entidad territorial a cuya administración aspira el candidato.

d) Se extiende la inhabilidad electoral derivada de la participación en la gestión de negocios con las entidades estatales a los Diputados y Concejales.

e) La prohibición de elección simultánea para corporaciones se extiende a la de Congresista con Diputado; a la de ser elegido para

Asambleas Departamentales de diferentes departamentos, al final que se introduce la sana prohibición de ser elegido para más de un Concejo Municipal.

f) Se impide la usurpación furtiva de la curul por parte del suplente cuando el principal está en ejercicio de la investidura.

g) Se hace más específica y explícita la causal de inelegibilidad derivada de la comisión de los delitos de narcotráfico y comercio de votos. Pero, no obstante ya estar implícita esta causal en el enunciado de los preceptos 94 y 100 vigentes en nuestro estatuto básico, el nuevo texto en discusión, es más estricto y en cuanto a la transparencia ética-social del elegido y, por lo tanto, la inhabilitación cobija también las sanciones administrativas contravencionales enlazadas a conductas violatorias de las leyes sobre tráfico de estupefacientes o corrupción electoral, así tales conductas no estén tipificadas como delito. Tal es el caso de las contempladas en decretos legislativos de estado de sitio o en el estatuto nacional de estupefacientes, relativas a la sola posesión de sustancias o instrumentos con los cuales se fabrican o procesan los productos sicotrópicos. Todo lo anterior se extiende a los Diputados y Concejales.

En aras a que la norma en cuestión pudiese llegar a tener una buena aplicación, se sugiere mejorar su redacción. Así, cuando habla de delitos de tráfico de estupefacientes debe buscarse un tenor literal que abarque, además del tráfico, el cultivo, procesamiento, posesión, expendio, transporte y hasta el encubrimiento. Cuando dice "por delitos" debe adicionarse "contravenciones y otros ilícitos". Donde dice comercio del voto, es más técnico referirse a "delitos contra el sufragio", siguiendo la denominación del Título VIII, del Código Penal.

h) Se añade la sanción de la pérdida de la investidura para el miembro de la Corporación Pública Nacional, Departamental o Municipal, hallado responsable de los arriba mencionados comportamientos punibles.

#### 6.11.3. Incompatibilidades.

Buscando defender la total independencia funcional y orgánica del Congreso respecto al Ejecutivo y la más rigurosa e incontaminada pureza en cuanto al manejo de intereses, se reducen a tres los cargos que pueden ser ocupados por los Senadores y Representantes en ejercicio: Ministro del Despacho, Gobernador de Departamento y Embajador. La aceptación —entiéndase posesión— de otro cualquiera, conlleva pérdida de investidura. Además, se introduce la figura del impedimento y la recusación para tomar parte en decisiones sobre intereses privados con los cuales se haya tenido algún vínculo real en el año anterior. Se trató de un mecanismo recusatorio abierto a iniciativa particular y susceptible de ser decidido por vía de autoridad por la Mesa Directiva correspondiente. Se interpretará que la declaratoria del impedimento debe impedir el voto o acarrear su nulidad.

#### 6.11.4. Prestaciones sociales.

Su régimen será competencia de la ley.

6.11.5. No solución de Mesas Directivas. Se dispone el forzoso relevo en la Comisión de la Mesa para el período anual inmediatamente siguiente.

6.11.6. Pérdida de la investidura. Importante innovación es la estipulación de causales de cesación en la calidad de Congresista. Ellas son la violación del régimen de incompatibilidades e impedimentos, la inasistencia injustificada a doce sesiones plenarias en el año, la declaratoria de responsabilidad por conductas ilícitas vinculadas al comercio de estupefacientes o a la pureza del sufragio.

Se ha señalado la competencia del Consejo de Estado para determinar la imposición de esta sanción en los dos primeros casos, mas no en el tercero, lo cual constituye un vacío normativo. Quizás deba corresponder a la Corte Suprema por el fuero parlamentario en materia penal. Finalmente, ¿en qué fecha empieza el año para efectos de la sanción por ausentismo?

Como conclusión de este gran tema sobre el poder legislativo, observamos que sale fortalecido y mejorado en funcionalidad. ¡Qué gran servicio prestaríamos a la democracia representativa demostrando que el Congreso sí es capaz de renovarse a sí mismo!

### 7. El Presidente de la República.

Visto en conjunto, el proyecto en consideración da precisión a las facultades presidenciales y adiciona otras. En general es un acierto, salvo en materia de estado de sitio. Veamos los puntos más relevantes.

7.1. En primer lugar quisiéramos llamar la atención sobre la omisión contenida en el nuevo ordinal octavo del artículo 118, según el texto propuesto y aprobado, toda vez que no se incluyen los decretos especiales de que trata el artículo 76, ordinal 11, de la codificación constitucional vigente. En este aspecto deseáramos entender que tal olvido obedece al propósito de retomar la concepción del Constituyente de 1979 al suprimir este tipo de decretos y refundirlos en la potestad intervencionista que detenta el Gobierno con base en el artículo 32 de la Carta. Pero no parece ser este el espíritu del Senado, al dejar intacto el artículo 76, ordinal undécimo, en su frase final; al tiempo que se menciona esta categoría de decretos con fuerza de ley como parte del objeto del control constitucional de la honorable Corte Suprema de Justicia consagrado en lo que se propone como nuevo artículo 214, ordinal 3º.

7.2. La facultad de conceder indultos pasa a ser una competencia autónoma del señor Presidente quien la ejercerá sin necesidad de

ley previa. En otras palabras, la atribución indultatoria deviene en una típica competencia discrecional en manos del jefe del Poder Ejecutivo, dejando de ser —como es hoy— una competencia reglada. La bondad de esta modificación encuentra su fundamento en la necesidad de confiar al Jefe del Estado la responsabilidad de encontrar fórmulas pacificadoras, caminos de superación del conflicto civil que ha sido la constante de nuestra historia. A ese efecto, requiérese de poderes amplios y flexibles.

A diferencia de la amnistía cuya concesión por vía general sigue en manos del Congreso, el indulto como gracia particular es transferido al Presidente. Ello tiene su justificación en la naturaleza de una y otra medida. La primera es una decisión política de alcances generales e impersonales que borra el carácter delictivo que una conducta determinada tuvo en el pasado; en tanto que el segundo se concibe en el derecho público como una gracia —derecho de gracia se denomina en algunas constituciones—, como una indulgencia de carácter particular dispensada por el Jefe del Estado en atención a las circunstancias especiales de un convicto. Aunque lo propio de las Repúblicas es la amnistía, y el indulto recuerda las atribuciones del monarca, ha sobrevivido en las democracias liberales, como lo enseña el sistema de perdón presidencial de los Estados Unidos, interpretado como "un acto de orden público", a decir del tratadista Manuel García Pelayo (Derecho Constitucional Comparado, Alianza Editorial, Madrid, 1984, página 387).

Siendo consecuentes con este enfoque, debe corregirse también el texto del actual artículo 76, ordinal 19, en cuanto atribuye al legislador el poder autorizador y regulatorio del indulto.

7.3. Es lógico que el Presidente adquiera también la competencia para organizar la parte operativa de la rama jurisdiccional. Ello guarda correspondencia con el principio básico de la colaboración armónica de las ramas del Poder Público para el cabal cumplimiento de las altas metas del Estado, en este caso, la pronta y cumplida justicia. Se retoma entonces la norma del Acto legislativo de 1979 para que la creación de plazas de jueces y sus empleados, subalternos, la ágil delimitación de sus áreas territoriales, la fijación de los ámbitos materiales de competencia de los órganos judiciales, sean manejados de manera expedita por el Presidente de la República, todo lo cual se hará dentro del marco trazado por la ley. Y, a diferencia de lo estatuido en 1979, se establece ahora un valiosísimo control sobre el Ejecutivo al obligar el concepto previo y favorable del Consejo Superior de la Administración de Justicia, a fin de que no haya decisiones ligeras, precipitadas, inconsultas o abusivas en esa delicada materia. Nos preguntamos: ¿Gana el Poder Ejecutivo una trascendental potestad normativa, una facultad verdaderamente legislativa permanente? ¿En qué queda el principio garante de la legalidad de la competencia? Al parecer esta enmienda se inspira en el deseo de poner orden a la administración de justicia para hacerla eficaz.

7.4. Reforma al artículo 120: Se pretende añadir nuevos y sonoros títulos a la dignidad presidencial: Personero de la Nación y Jefe del Gobierno. ¿Qué se pretende realmente? ¿Qué se deriva en términos jurídico-positivos y prácticos de tan laudantes proclamaciones? ¿Qué facultades nacen de adornar la actual figura constitucional del Presidente con nuevas calidades de tan vago e imprecisable significado? ¿Por qué no darle el título de protector del pueblo colombiano, o el de líder de la Nación para que a semejanza de Roma en el primero se torne intocable, inviolable su persona, o encarne en el segundo el alma popular siguiendo el ejemplo del Duce o del Führer? ¿No le estaremos endosando con tales atributos poderes supranormativos para ser ejercidos eventualmente, bajo el ímpetu de los tiempos, más allá de las precisas competencias de que está revestido por la Constitución y la ley? Al formular tales interrogantes, dejo constancia de mi discrepancia respecto de esta modificación al artículo 120.

#### 7.5.1. Abolición del párrafo del ordinal primero.

Si hay una enmienda constitucional necesaria para nuestro sistema político es ésta, que nos permite volver a la plena vigencia del régimen democrático-liberal de libre juego de partidos, cumplido ya el ciclo histórico de gobierno compartido. Celebramos la formación de esa voluntad política expresada por los indiscutidos jefes de nuestras colectividades tradicionales, decisión trascendental que hoy nos permitirá avanzar sin tropiezos al auténtico desmonte del Frente Nacional que permaneció dañinamente agazapado tras las viscosas expresiones de "participación adecuada y equitativa del partido mayoritario distinto al del Presidente de la República".

La democracia liberal contiene un elemento civilizador pues trasladada al campo de la lucha electoral por el Gobierno lo que de otra manera sería la más bárbara guerra por el poder y el mando en la sociedad humana. Contiene un elemento pedagógico de aceptación de la propia derrota y el triunfo ajeno; educa en el respeto al vencido y en la tolerancia al opositor discrepante que puede llegar a vencer mañana. La democracia liberal representa la más idealista tentativa de introducir racionalidad a la contienda social, más allá de los impulsos biológicos de agresión, posesión y destrucción. ¡Bienvenida sea!

No podemos descartar a priori toda posibilidad de alianza interpartidista para formar gobiernos nacionales bajo coyunturas histórico-políticas muy concretas, cuando lo exija la salvación de la Nación o la paz. Pero no bajo el imperativo de camisas de fuerza constitucionales de vigencia permanente.

Como contrapartida a la derogatoria del aludido párrafo, se han consignado en el presente proyecto constitucional los más elocuentes

artículos sobre el derecho político a la oposición democrática, institucionalmente garantizado, redactados dichos cánones en la más pura prosa. Así, pues, encontramos la incorporación de un nuevo título y unos nuevos artículos (título XVII, artículos 69 a 71 del proyecto), en los cuales se eleva a derecho positivo una serie de espacios y canales de vigilancia, control, fiscalización, crítica y censura al Gobierno y su administración. Este es el Estado de Derecho plasmado admirablemente en nuestra Carta Fundamental, digno de ser mostrado a otras naciones, digno de ser emulado. Allí está la opinión pública protegida por claros marcos jurídicos, —derecho de réplica, derecho de información, acceso a los medios estatales de comunicación, carrera administrativa, institucionalización de los partidos— para que sea la voz de la sociedad civil con capacidad de incidir en el Estado.

Como miembro activo del sector democrático del Directorio Liberal de Antioquia, echo de menos que no se haya tocado en estas discusiones la necesidad de ampliar el espacio de participación permitiendo la libre intervención de los empleados oficiales en la actividad política, partidista y electoral; la necesidad de abrogar ahora la odiosamente discriminatoria talanquera que excluye a todos los servidores públicos —desde el Presidente hasta el más humilde trabajador oficial— de la dignificante actividad político-partidista. Nosotros lo propusimos en el proyecto de acto legislativo, atrás citado, y en uno de ley para los empleados docentes. No podemos, honorables Representantes, seguir pensando en la questra como una democracia subdesarrollada. Aceptamos que los soldados de la patria y los jueces de la República tengan esa restricción en sus derechos y libertades políticos, pero no la enorme masa de empleados estatales: ¡Algún día será!

#### 7.6. Estados de excepción:

Aceptando la necesidad de reformar el artículo 121 para racionalizar su ejercicio y hacer de él un dispositivo realmente eficaz —parto del hecho de que hoy no lo es— y que no empañe injustificadamente nuestra imagen internacional, considero un desacierto total la forma como fue reestructurado en el Senado de la República. Ningún elemento innovador recibió tanta incoherente formulación, ni padeció tan terrible tipificación como éste.

Considero mucho más afortunado el artículo 97 del proyecto del Gobierno, e inclusive, valoro superior el artículo 54 del pliego de modificaciones presentado por el señor ponente a la Comisión Primera del Senado. La anterior afirmación se fundamenta principalmente en lo siguiente:

a) Aparentemente el artículo se estructura sobre dos situaciones excepcionales, a saber, la conmoción interior y la guerra exterior, consideradas ambas como presupuestos fácticos para declarar perturbado el orden público. De ésta manera —se dijo en la discusión senatorial— se elimina la gradualidad propuesta por el Gobierno y el doctor Durán. Pero sólo aparentemente, porque en el inciso cuarto del texto surge de pronto otra situación excepcional nueva, distinta a las ya aludidas; aparece el “caso de perturbación general” como un supuesto fáctico autónomo, de cuya realización se desprenden consecuencias de excepción, entre ellas la facultad de atribuir competencia a la Justicia Penal Militar para los delitos que comprometan la seguridad y la estabilidad del Estado.

Como si lo anterior fuera poco, hallamos en ese mismo inciso cuarto otra situación de anormalidad en el orden público identificada bajo la denominación pluralizada de “situaciones de alteración de la paz pública”, para cuya superación habrá lugar a una ley de alta policía pero de vigencia permanente. Nótese que el texto señala a estas “situaciones de alteración de la paz pública” como supuestos “que no dan origen a los estados de guerra o de conmoción interior, es decir, se trata de una quiebra menor del orden público que tendrá sus propios mecanismos de solución, como quien dice, una situación intermedia entre el clima de paz, de normalidad y la conmoción interior. ¿No será otra forma de nombrar los estados de alarma sugeridos por el Gobierno?

Algo más; se prevé una ley especial antiterrorista como régimen autónomo que permite la limitación de los derechos y garantías constitucionales ante casos de “manifestación” (sic) de ese temible fenómeno. Parece esta otra situación de excepción regulada en la Constitución y desarrollada por ley de vigencia indefinida.

Por lo que debemos concluir, que no son dos, sino cinco (5), los estados de anormalidad constitucional, todos ellos mencionados en el proyecto, y susceptibles de gradualización.

b) Se quiere insertar en el artículo 121 —que es la disposición dedicada a los estados excepcionales del orden público político— unas facultades extrañamente permanentes del Presidente, reguladas en leyes especiales. Es el caso de la ley de alta policía.

c) En vez de ser un avance, el proyectado texto contiene la más inaceptable regresión en materia de juzgamiento de civiles por cortes marciales; no se contenta con autorizarlo para la circunstancia de guerra exterior —único caso sugerido en la ponencia del doctor Durán— sino que expresamente lo permite para situación de “perturbación general”. Si consideramos la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema como un gran avance en la defensa de las garantías ciudadanas, ¿por qué habremos de devolvernos?

d) ¿Que diferencia habrá entre la situación de conmoción interior y la de perturbación general, ambas mencionadas como supuestos diferentes?

e) El Código Penal no ha definido los delitos “contra la estabilidad del Estado”, en cambio sí los delitos contra la seguridad y existencia del Estado, y los delitos contra el régimen constitucional, o contra la seguridad colectiva. ¿Cuáles de éstos caerían bajo la justicia militar?

f) ¿Por qué hablar de las “manifestaciones del terrorismo”? Debería pensarse en el delito de terrorismo o de las actividades terroristas.

g) Finalmente, parece si conveniente la expedición de la ley orgánica (normativa) para regular las atribuciones excepcionales previstas en el artículo. Evitará abusos, excesos, ultralimitaciones.

En fin, considero más claro, más sistemático, el proyecto del Gobierno en este punto de la reforma. La gradualidad en nuestros estados de excepción se compadece con la realidad del orden público y sus diferentes niveles de perturbación. Permite un manejo más flexible de los instrumentos preventivo-represivos acorde con la dinámica creciente o decreciente de los hechos perturbatorios.

#### 7.7. No reelección presidencial:

Parece que un nuevo fantasma recorre el mundo: “el fantasma de la reelección”. Personalmente no encuentro ningún argumento de peso para prohibir a priori la reelección presidencial para un período distinto al inmediatamente siguiente. Suficiente con la norma anti-reeleccionista vigente. Lo demás es privarnos injustificadamente de la posibilidad de contar con meritorias figuras a las cuales podríamos recurrir como excelentes candidatos a la primera magistratura.

#### 8. Administración de Justicia.

Siguiendo algunas orientaciones de la Reforma de 1979, el proyecto proveniente del Senado introduce importantes transformaciones en la organización y funcionamiento de la Rama Jurisdiccional. Subyace a todas ellas la búsqueda de la eficacia de los procedimientos judiciales, la modernización de ciertas estructuras rígidas y anacrónicas, el establecimiento de algunos controles selectivos y funcionales que no menoscaben la independencia, así como el aseguramiento de un presupuesto adecuado para la buena dotación de los recursos y la recuperación de la dignidad social ya que sin ésta —insistimos— el poder del órgano no pasa de ser una abstracción, una forma jurídica vacía. En esta dirección resaltamos lo siguiente:

8.1. Aunque se mantiene la estructura básica de la actual organización jurisdiccional, se avanza en cuanto a quitar el carácter rígido del organigrama de tribunales y jueces, en delegar al legislador la determinación de las categorías de juzgadores y las diferentes jurisdicciones especiales con sus respectivos tribunales. No está bien el excesivo reglamentarismo que acusa el actual Título XXV de la Constitución, más propio de una ley orgánica del poder judicial.

Es preciso desconstitucionalizar muchas materias, como en efecto se hace. La ley marco que habrá de expedirse que trazará el cuadro general de la organización judicial.

8.2. Paridad numérica y política en los dos más altos tribunales de justicia. La primera la encuentro razonable como fórmula operativa, en tanto que la segunda suena a un insostenible bipartidismo impúdico en la rama del Estado que, precisamente, más ajena debe ser a la política partidista. Nos preguntamos, ¿por qué excluir del acceso a esos altos niveles de la judicatura a eminentes y probos juristas por el solo hecho de no pertenecer a los partidos tradicionales, o por el hecho de tener una filiación distinta a la de la plaza vacante? Dejo constancia de mi oposición al carácter políticamente paritario de la Corte y el Consejo de Estado, al tiempo que sugiero abolir el actual artículo 173 de la Carta sobre conformación política proporcional de los tribunales y del cuerpo de fiscales.

8.3. Eliminación del sistema de conjuer único, ya que la decisión soberana no puede quedar librada, en caso de empate, a la omnipotente voluntad de un solo hombre.

8.4. La Cooptación para la designación de los Magistrados de la Corte y el Consejo de Estado se mantiene como garantía de su independencia, pero no como procedimiento cerrado y autárquico, sino matizado por un control selectivo ejercido desde una instancia exterior, el Consejo Superior de la Administración de Justicia. Debe enfatizarse en el carácter eminentemente objetivo de la elaboración de las listas de candidatos a ocupar tales dignidades.

8.5. El período de ocho años, sin reelección posible, merece serios reparos. Es demasiado corto el lapso de permanencia en estos cargos, lo cual afectará la formación de un cuerpo estable de jurisprudencia nacional. A la vez, se priva el país, por un prejuicio anti-reeleccionista, de beneficiarse del juicio lúcido y ecuaníme de hombres, cuyas energías intelectuales no han decaído. Al observar la historia fulgurante de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América y sus magistrados vitalicios; al recordar al Magistrado Oliver Wendell Holmes a sus 90 años renovando la jurisprudencia del Common Law después de 30 años de ejercicio del cargo, no se entiende la sustentación de las audacias anti-reeleccionistas. La justicia es una misión de hombres grandes y de gran dignidad para quienes los períodos nada significan. Propongo sea reconsiderada esta prohibición a la reelección en términos tan absolutos y dejemos más bien a la ley determinar ciertas causales de retiro o de no reelección.

8.6. Se asegura en estas altas corporaciones una cuarta parte, por lo menos, para los jueces de carrera.

8.7. El Tribunal Disciplinario es reemplazado por una dinámica corporación perteneciente a la Rama Jurisdiccional: El Consejo Supe-

rior de la Administración de Justicia, el cual servirá como supremo vigilante y supervisor, como administrador de los sistemas de selección de personal y de la carrera judicial, como instancia sancionatoria y como árbitro de conflictos de competencia.

Sobresale la facultad de conceptuar en forma vinculante sobre las reformas del Ejecutivo a la organización judicial y de elaborar el presupuesto de la Rama para ser incorporado al de la Nación.

### 9. Función fiscalizadora.

Creo que esta reforma, sin decirlo explícitamente, da algunos pasos hacia la configuración de unos órganos de fiscalización del Estado independientes y tecnificados para la realización de tareas propias bien identificadas.

#### 9.1. Corte de Cuentas:

Para estructurar esta nueva institución, el proyecto aprobado en el Senado de la República ha desglosado un título especial que corresponde al número VII. La Corte de Cuentas sustituye a la Contraloría General de la República, órgano éste que desaparece. Por lo tanto la función de vigilancia de la gestión fiscal del poder público queda confiada a este nuevo organismo al cual, además, se adicionan otras funciones específicas no atribuidas hoy por la Carta a la Contraloría.

Aunque hablamos de nueva institución, realmente se trata de revivir la antigua Corte de Cuentas que fue el organismo primigenio del control numérico legal sobre la administración en Colombia, y que tuvo existencia hasta la Ley 42 de 1923 cuando se creó la Contraloría General de la República para desempeñar esa función.

Las razones que entonces se tuvieron para prescindir del órgano originario del control fiscal tienen que ver con dos aspectos:

a) La Corte de Cuentas tenía un cierto carácter judicial a la manera del Tribunal de Cuentas de la República Francesa, lo cual debía ser cambiado por un ente eminentemente contralor, fiscalizador.

b) La estructura de aquella Corte de Cuentas no permitía ejercer un control tecnificado, llevar libros de contabilidad, producir balances que mostraran en determinado momento el déficit o el superávit fiscal de la Nación.

Fue así como, bajo la asesoría de la Misión Kemmerer, la ley creó el Departamento Administrativo de la Contraloría General, con funciones técnicas y concebido como auxiliar de la administración para las tareas de auditoría.

El Acto legislativo número 1 de 1945 dio rango constitucional a la Contraloría. Este gran viraje, que para algunos no fue tal, implicó una nueva concepción de la institución. Se le miró desde entonces como una prolongación de la función originaria de la Cámara de Representantes de vigilar el cumplimiento estricto de la voluntad soberana en materia de gasto público. Y ésta es una verdadera aplicación del principio de la soberanía nacional, y de la competencia legislativa de aprobar el presupuesto del Estado. Como dice el doctor Alfonso Palacio Ruda (citado por el constitucionalista Pérez Escobar en su obra "Derecho Constitucional Colombiano", pág. 527), "si el Congreso, que es el mandatario del país, autoriza al Gobierno para percibir ciertos ingresos y realizar ciertos gastos, es de toda evidencia el interés de asegurar que el Gobierno no excederá la autorización que se le ha otorgado. Las Cámaras deben, por lo tanto, tener capacidad de controlar que su voluntad ha sido respetada, y que el presupuesto que han votado se ha aplicado conforme a las indicaciones y precisiones que él emitiere". Por lo tanto la Contraloría participaría del carácter de agencia técnica de la Cámara de Representantes.

Lo que ahora debemos plantearnos es si corresponde a la realidad ese esquema teórico o conceptual que sustenta la organización actual de la Contraloría General de la República? ¿Si está ejerciendo la Cámara un poder real y efectivo de vigilancia fiscal? ¿Si es verdad en los hechos que el control numérico legal de la gestión pública tiene el sello de ser realizado en nombre de la Cámara, como una prolongación de su voluntad? ¿Coincide la realidad con el esquema conceptual? Personalmente creo que no estamos en capacidad de responder afirmativamente las anteriores cuestiones.

Por otra parte, las nuevas tendencias del derecho público demuestran la conveniencia de configurar una rama fiscalizadora autónoma del Estado cuyas funciones no sean reductibles a las tres tradicionales del poder, cuya independencia funcional daría mejores resultados prácticos. Sería una cuarta rama del Estado integrada por una serie de órganos eminentemente fiscalizadores, cada uno de ellos especializado en el aspecto del control. Así lo propusimos en nuestro proyecto del acto legislativo.

Creo que la Corte de Cuentas tal como ahora se propone se enmarca dentro de la necesidad de replantear nuestro esquema fiscalizador, de corregir las distorsiones y desviaciones que la práctica acusa y de modernizar o actualizar nuestro modelo institucional a tono con los avances de la ciencia del Estado.

No por ello esta honorable Cámara de representación del pueblo habrá de perder sus prerrogativas legítimas derivadas de la soberanía nacional ya que los Magistrados de la Corte de Cuentas tendrían una investidura nacida de nuestra voluntad libérrima no sujeta a condicionamiento o presión.

Hay una razón de mucho peso para sustentar la necesidad de tornar colegiado el organismo del control fiscal y es el siguiente: acorde con las nuevas funciones de la Corte de Cuentas, ella tendrá la tarea de establecer la responsabilidad fiscal que se derive de la administración de fondos o bienes públicos nacionales. Igualmente tendrá la

potestad de ejercer jurisdicción coactiva fiscal sobre los alcances deducidos de los fallos de responsabilidad fiscal o de las sanciones pecuniarias impuestas por el organismo de control. Como se ve, tales competencias tienen una naturaleza esencialmente judicial. Sería conveniente para los intereses públicos y para la mejor realización de esas tareas judicativas al más alto nivel, depositar tales responsabilidades en un órgano colegiado, plural, que tome decisiones ponderadas, previamente discutidas, con la intervención de varios Magistrados en una sala de decisión. Téngase en cuenta que el texto nos habla de fallos judiciales, y puede suponerse por tanto, que no tendrán control de legalidad, lo cual exige una instancia totalmente garante para adelantar los referidos juicios.

#### 9.2. La Procuraduría General de la Nación:

Aunque mi posición de principio sobre el origen necesariamente popular de quien ha de ser el personero de los intereses de la sociedad ante el engranaje estatal, me lleva a ser partidario de su designación por la vía electoral directa, no puedo menos que reconocer un plausible adelanto en la regulación sobre el agente del Ministerio Público, contenida en el proyecto sometido a nuestra decisión.

a) La dependencia del ejercicio del Ministerio Público respecto al poder presidencial o del Gobierno desaparece del artículo 142 de la Carta. No tiene sentido conservar esa absurda ligazón presidencialista que data de la Constitución de Núñez y Caro.

b) La preordenada filiación política del Procurador General es fruto del acuerdo entre los dignatarios de nuestras colectividades; parece ser el precio a pagar a cambio de las bondades del regreso al sistema Gobierno-oposición.

c) No hay duda de que es benéfica en grado sumo la consagración expresa de la función protectora de los derechos humanos y garantías sociales. Es este uno de los retos que debe plantearse el Estado colombiano de manera prioritaria y urgente, y para ello nada más adecuado que dar a la Procuraduría General de la Nación esa alta misión sin cuya realización no se justifica la existencia del Estado mismo. No necesitamos importar las exóticamente atractivas instituciones del mundo nórdico o escandinavo y su caracterizada figura del Ombudsman, ni construir nuevas estructuras paralelas sin precedentes en la historia jurídica nuestra como lo sería el Defensor Cívico. Basta con atribuir esta magna tarea garante al Procurador y sus agentes, y darle a estos instrumentos y recursos de todo orden según lo establezca la ley orgánica de la rama, para lo cual sugerimos pensar en un estatuto especial de protección de derechos humanos. Finalmente para el buen desempeño de sus tareas, se le brindan potestades investigativas.

d) Se eleva a rango constitucional la potestad disciplinaria.

### 10. Fiscalía General de la Nación.

Una de las más trascendentales reformas introducidas a nuestra estructura constitucional por el Acto legislativo de 1979 fue, sin duda, la Fiscalía General de la Nación y el sistema acusatorio del procedimiento penal. De esta manera el Estado replanteaba todos sus tradicionales esquemas de actividad punitiva con el fin de dar una respuesta seria al gravísimo problema de la impunidad. Debemos decir que, si hace nueve años semejante cambio en la estrategia de combate de la creciente ola delincencial se justificaba, hoy constituye un imperativo vital y urgente de nuestra organización social, cuya supervivencia está en juego dado los niveles inverosímiles de conductas antisociales. Nuestro Estado se halla postrado, impotente, inerme a los pies del crimen organizado bajo todas sus manifestaciones. Está probado que el aparato judicial contiene una serie de vacíos, impedimentos, frenos, atomizaciones, que lo condenan a la ineficacia. Carecemos de un equipo de juristas especializados en las disciplinas criminalísticas, formados en las técnicas de investigación penal. Nuestros jueces de instrucción no están integrados a la Policía Judicial y ésta adolece de falta de unidad y coherencia.

El Fiscal General y sus agentes deberán asumir la formación del sumario, la persecución de los sindicatos y la formulación de la acusación ante los jueces de la República para que éstos lleven a cabo el juzgamiento. Es un acierto haber retomado casi en su totalidad la reglamentación que de esta institución había hecho la Reforma de 1979.

Los cuerpos de Policía Judicial deben quedar bajo la dirección de esta nueva dependencia fiscal.

Encuentro, no obstante, una regulación incoherente y rígida en el inciso segundo del artículo 54 del Proyecto, en cuanto fija en el legislador la función de establecer los cargos de la dependencia y distribución de las competencias. Así, regresamos a la rigidez legal que frena hoy la dinámica cambiante de la administración de justicia en Colombia. Lo correcto es seguir la línea trazada por el artículo 47 del proyecto y transferir estas tareas normatizadoras de la mecánica operativa a la órbita del Presidente de la República, dentro de un marco básico de principios legales.

Observamos con buenos ojos la elección por la Cámara de Representantes del Fiscal General y la limitación de tal designación por el sistema de terna presidencial, como quiera que la naturaleza de las funciones investigativas y persecutorias —mas no judiciales— que se encargan a ese funcionario, lo colocan muy cerca del poder ejecutivo hasta el punto de que en muchos países está ubicado bajo la dirección de éste.

Es sabida la prohibición de la reelección cuando se trata de los órganos fiscalizadores y contralores, no así la de mezclar en estas funciones la filiación política; la entiendo como un acuerdo político-partidista.

#### 11. Régimen Electoral.

11.1. El artículo 73 del Proyecto aporta una nada deseable pauta para avanzar hacia lo que nosotros consideramos debe ser la rama electoral del Estado, dando a sus órganos básicos, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil un fundamento constitucional y un status independiente.

11.2. Estrechamente vinculada a este tema debe interpretarse la nueva normatividad sobre partidos políticos, a los cuales se reconoce existencia legítima como pilares fundamentales del sistema democrático. En consecuencia, pierde todo sentido dejar intocado el artículo 47 de nuestra Carta.

Observamos la ausencia de un texto específico que ordene o faculte en forma clara y precisa la financiación de los gastos electorales, a menos que pueda inferirse de la palabra "origen" utilizada en el inciso cuarto del artículo 70 del Proyecto. Por lo tanto, reclamamos una expresión normativa inequívoca que dé piso jurídico a esa reivindicación política.

#### 12. Régimen Departamental y Municipal.

12.1. Paralelamente a lo estipulado para el Congreso, las Asambleas Departamentales ampliarán el tiempo de sesiones.

12.2. Se mejora la regulación sobre planeación económico-social.

12.3. Igual que al nivel nacional, se regula lo relativo al control fiscal por los tribunales de cuentas, con acento descentralizador.

#### 13. Hacienda y Planeación.

13.1. Emisión Presupuesto Monetario y de Divisas. Reservas. El artículo 49 de nuestra Carta, introducido por el Constituyente de 1910 y que dispone la prohibición absoluta de toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso ha sido, a través de la historia, remontado o desconocido por los hechos, tanto que su violación sistemática y reiterada lo convirtió en objeto de burla, sin que nadie se preocupara por su derogatoria expresa, como si realmente hubiere ocurrido. Se justificaba en su época para evitar la emisión de moneda sin respaldo en oro en el Banco de la República, con sus perniciosos efectos inflacionarios.

Los frecuentes faltantes presupuestales han obligado a los gobiernos durante años a acudir al Emisor en la búsqueda de recursos de emergencia que aseguren el flujo de tesorería necesario para atender las urgentes e inaplazables obligaciones del Estado. Es esta una de las más socorridas fórmulas para que aquél pueda atender con prontitud y oportunidad el pago de las obligaciones con sus maestros, sus jueces, etc. Y mientras más improvidente el manejo presupuestal, más desahogado el gasto público, más usual la emisión de moneda. Y los recursos así obtenidos por espúrea vía engrosan el torrente circulante con las consabidas consecuencias desestabilizadoras.

Por ello vale la pena aplaudir la norma propuesta por el Gobierno a través de su Ministro de Hacienda y aprobada por el Senado en sustitución del artículo 49, según la cual el Emisor no podrá establecer cupos de crédito en favor de particulares con entidades privadas, salvo en especialísimos casos; y en favor del Gobierno para atender deficiencias transitorias de tesorería y mantener la regularidad de los pagos, bajo algunas condiciones. Se suturará así la vena rota de la emisión utilizada como arbitrio rentístico para enjugar déficits o para remediar los descalabros de empresas en dificultades. Y se dará un importante paso para utilizar adecuadamente sus recursos y garantizar la estabilidad monetaria y económica.

Emparentada con las decisiones anteriores se halla la de obligar al Gobierno a adoptar anualmente un presupuesto monetario con sujeción al plan económico y social, que informará al país entero con anticipación del "monto y destinación de las operaciones monetarias de cada año", al decir del doctor Durán Dussán. Si se permite al Emisor acudir por la vía de excepción al salvamento en caso de dificultades de tesorería, es de la mayor importancia que tales operaciones crediticias se hagan a la luz pública, a fin de asegurar que "las operaciones serán canceladas dentro de la vigencia presupuestal".

De igual importancia será el presupuesto de divisas de cambio exterior para asegurar la estabilidad económica. También sujeto al plan económico y social facilitará adecuado y transparente manejo de las reservas internacionales y servirá para protegerlas de estrepitosas caídas y de manejo imprevisible.

Restituir al fisco nacional, luego de monetizados los intereses percibidos por la inversión de las reservas internacionales y definirlos como ingresos ordinarios de la Nación no sólo constituye un poderoso reforzamiento a las finanzas nacionales, sino un aumento sensible de las partidas asignadas a los departamentos y municipios a través del situado fiscal y que representará más de quince mil millones de pesos anuales a partir de la aprobación de la norma.

#### 13.2. Equilibrio presupuestal:

Una de las graves fallas de la forma como se elabora nuestro presupuesto anual es su equilibrio irreal falseado por la inveterada costumbre de elevar el cálculo de las rentas y contraer el de las apropiaciones, con el inevitable resultado de que a partir del medio

año aflora la escasez de recursos que obliga al Gobierno a salir a la búsqueda de créditos adicionales.

La modificación introducida conduce a presentar un presupuesto real, despojado de toda apariencia, en el que si se estimare que las rentas calculadas no son suficientes para satisfacer las apropiaciones del ejercicio fiscal, se pueda proponer la creación de nuevos recursos para lograr el equilibrio. Porque el problema del presupuesto no es el del gasto público sino también el de su financiamiento. Y lo que se pretende es la discusión de uno y otro simultáneamente. Que si el Gobierno presenta un excesivo plan de gastos, tenga que sustentar la forma de incorporar los nuevos recursos para su financiación, bien sea mediante la creación de nuevos tributos, la obtención de créditos, el incremento de tarifas, la eliminación de exenciones, etc., correspondiendo al Congreso decidir si los aprueba o los niega. Y que si lo último, obligue a la reducción de las apropiaciones respectivas.

#### 13.3. Presupuesto. Oportunidad para su presentación y vigencia:

En materia de fechas, se contemplan dos importantes novedades: 1) el presupuesto deberá presentarse ante el Congreso durante los primeros diez días de las sesiones ordinarias de febrero, y 2) su vigencia empezará a partir del 1º de julio y hasta el 30 de junio siguiente.

Los defensores del segundo cambio alegan con el doctor Durán Dussán a la cabeza, que se requieren recursos fiscales en el de verano, al final y principio de año, época más propicia para la construcción de obras públicas. Los impugnadores observan, razonablemente, que cada cuatro años el nuevo Presidente de la República, posesionado el 7 de agosto, encontrará un presupuesto aprobado y en vigencia hasta el mes de junio del año siguiente, enorme dificultad para la materialización del programa de Gobierno, máxime si, de conformidad con el nuevo artículo 80 en la primera legislatura ordinaria del período constitucional deberá cursar en el Congreso el plan nacional de desarrollo económico y social, cuyo buen suceso estará atado a la disponibilidad presupuestal. Habrá que volver sobre el asunto en la segunda vuelta. Sin embargo, se puede anticipar, como sugerencia, la modificación pertinente de la ley normativa del presupuesto para que no obstante los traumatismos propios de la terminación de un ejercicio presupuestal y la iniciación del siguiente, se asegure la disponibilidad de los recursos destinados a la ejecución de las obras públicas previstas para los meses iniciales del año.

13.4. Si bien el Constituyente de 1968 instituyó la planeación como un elemento estructural del Estado colombiano, no se ha expedido hasta hoy un plan de desarrollo. El mecanismo del artículo 80 es, en sí mismo, el mayor obstáculo para hacerlo. En estas condiciones, el nuevo texto representa un extraordinario avance que abre las puertas para hacer real esa aspiración: considerese no más la definición del plan y sus partes constitutivas, la una declarativa, y la otra normativa; el trámite flexible de aprobación de los programas sectoriales de inversión. Lo anterior nos permite esperar que con la Reforma habremos desentramado el mecanismo planificador nacional.

#### 13.5. La salud:

El texto publicado por el honorable Senado es, a mi juicio, incompleto. Entiendo que aquella Corporación aprobó el siguiente: "La salud en todos sus niveles es un servicio público a cargo de la Nación, administrada en asociación de las entidades territoriales, las cuales podrán concurrir a su financiación en la forma que determine la ley".

Parece ser este un intento de enderezar yerros cometidos por el legislador extraordinario en el Decreto 077 de 1987 o Estatuto de la Descentralización, al entregar a los municipios bajo su propia responsabilidad la prestación de este servicio público es en su nivel básico o primario, pero sin conceder las suficientes fuentes para su financiación.

#### 14. Jurisdicción constitucional.

Merece la pena destacar la sabiduría de la honorable Comisión Primera del Senado cuando con ánimo prudente y buen juicio decidió eliminar del haz de reformas constitucionales la propuesta de sustituir la actual estructura básica del control constitucional en Colombia, y marchar solo hacia la corrección de algunos de sus defectos funcionales, es decir, hacia su perfeccionamiento, partiendo siempre del reconocimiento de la bondad esencial del actual sistema. Este es, sin duda, un hermoso homenaje que el órgano representativo rinde a los Magistrados de Colombia. También se resalta el valor dialéctico de la extraordinaria exposición realizada por el doctor Humberto Mora Osejo como vocero del Consejo de Estado ante la célula senatorial. Con ello se demuestra que no hay en Colombia el más mínimo asomo de rivalidad o enfrentamiento entre los poderes públicos, sino por el contrario armónico entendimiento. Entonces, el control de juridicidad debe continuar en manos de la Corte y del Consejo de Estado tal como hasta ahora, con los siguientes reajustes, todos ellos enderezados a darle mayor fuerza, eficacia y cientificidad:

a) Reglamentación del control sobre los actos legislativos. Al respecto destacamos que se acoge la actual jurisprudencia en el sentido de considerar sólo las impugnaciones por vicios formales taxativamente señalados a fin de evitar confusiones hermenéuticas y excesos formalistas que nos llevarían a elevar el reglamento de las Cámaras a rango de mandato constitucional.

Llamo la atención sobre la conveniencia de discutir más cuidadosamente el control sobre los actos reformativos emanados del Refe-

réndum o la Asamblea Constituyente. A nuestro parecer, el control previo sería el único aceptable.

b) En cuanto al control por vía de objeción, hallo problemático consagrarlo para los actos legislativos, pues la naturaleza y trámite de los mismos los pone por fuera de él. ¿Tiene el Presidente poder como para frenar la voluntad soberana del constituyente secundario expresada en dos legislaturas? ¿A qué estadio del trámite constituyente debería volver el proyecto objetado? ¿A la primera o a la segunda vuelta? Son éstas, dificultades insolubles que nos llevan a solicitar la exclusión de los actos legislativos del control previo.

c) Control previo de los tratados internacionales, para que no se viole impunemente nuestra Carta Magna. Esta propuesta podría ser complementada con la necesidad de ratificación popular por referéndum para ciertos tratados que comprometan la soberanía.

d) Caducidad de la acción de inexecutable cuando verse sobre vicios de forma, en aras de la seguridad jurídica.

e) Regulación constitucional del procedimiento de inexecutable.

#### 15. Reforma Constitucional.

Se prevé tres procedimientos alternativos:

15.1. Acto legislativo tramitado en dos periodos consecutivos de sesiones ordinarias. Como novedades destacan las siguientes:

a) Reducción del tiempo requerido para su aprobación como consecuencia de haberse creado el periodo del primer semestre del año.

b) Clasificación de los procedimientos esenciales para su aprobación, con lo cual se diferencia nitidamente del trámite de la ley.

c) Iniciativa de los partidos sin representación parlamentaria y de las organizaciones gremiales tanto empresariales como del trabajo, como un desarrollo de la democracia de participación.

15.2. Referéndum convocado a través de ley. El control de su utilización está asegurado por la iniciativa exclusivamente gubernamental y la exigencia de las mayorías absolutas. Que la decisión definitiva sea el resultado de la voluntad general, se logra con la exigencia de una participación real de los ciudadanos en la votación.

15.3. Asamblea Constituyente creada por un acto legislativo:

En este tema, cabe decir que si fuera la única enmienda que aprobáramos, sólo por ella ya habríamos partido en dos nuestra historia constitucional.

Señor Presidente, honorables Representantes:

De esta manera creo haber cumplido. Presento disculpas por la extensión del trabajo, obligada por la trascendental importancia del tema. Me resta proponer:

Dése primer debate al Proyecto de acto legislativo número 11 de 1988, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia.

Mario Uribe Escobar

Representante a la Cámara.

Bogotá, D. E., 28 de noviembre de 1988.

## Leyes Sancionadas

### LEY 49 DE 1988 (noviembre 8)

por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los treinta (30) años de la fundación de la Universidad Santiago de Cali, en la ciudad de Santiago de Cali, Departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La Nación se asocia a la conmemoración de los treinta (30) años de fundada la Universidad Santiago de Cali, en la ciudad de Cali, Departamento del Valle del Cauca, el 26 de septiembre de 1957 y exalta su gran aporte a la formación intelectual, científica y moral de varias generaciones y, por ende, su valiosa contribución al desarrollo educativo y cultural de esta región del país.

Artículo 2º A partir de la sanción de la presente Ley y, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional, autorizase al Gobierno Nacional con el fin de que planifique y ponga en ejecución las siguientes obras de interés social y beneficio común en la ciudad de Cali, las cuales son indispensables para la gran empresa educativa que tiene a su cargo la Universidad Santiago de Cali:

1. Terminación de la sede de la Universidad, consistente en la construcción del bloque administrativo, el Instituto de Aplicación Pe-

dagógica, la Biblioteca, la Sala de Cómputo y los laboratorios de ciencias básicas, electricidad y electrónica.

2. Dotación de equipos de laboratorio de física, química, biología, electricidad, electrónica e idiomas.

Parágrafo. Las anteriores obras serán construidas en el lote de propiedad de la Universidad, situado en la calle 5 con carrera 62, de la ciudad de Cali.

Artículo 3º Facúltase al Gobierno Nacional para que con estricta sujeción a los planes y programas del sector educativo, realice las operaciones presupuestales correspondientes, contrate los empréstitos y celebre los contratos necesarios para dar cumplimiento a la presente Ley.

Artículo 4º Esta Ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a los ... días del mes de ... de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

El Presidente del honorable Senado de la República,  
ANCIZAR LOPEZ LOPEZ

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
Crispín Villazón de Armas.

El Secretario de la honorable Cámara de Representantes,  
Luis Lorduy Lorduy.

República de Colombia - Gobierno Nacional.

Publíquese y ejecútese.

Bogotá, D. E., 8 de noviembre de 1988.

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Educación Nacional,

Francisco Becerra Barney.

### LEY 50 DE 1988 (noviembre 11)

por medio de la cual se aprueban las enmiendas a la Constitución del Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas, CIME, adoptadas en Ginebra el 20 de mayo de 1987.

El Congreso de Colombia,

Visto el texto de las Enmiendas a la Constitución del Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas, CIME, adoptadas en Ginebra el 20 de mayo de 1987, que a la letra dice:

«CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL  
PARA LAS MIGRACIONES

CONSTITUCION\*

Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes,

Recordando la Resolución adoptada el 5 de diciembre de 1951 por la Conferencia sobre Migraciones celebrada en Bruselas,

Reconociendo, que para asegurar una realización armónica de los movimientos migratorios en todo el mundo y facilitar, en las condiciones más favorables, el asentamiento e integración de los migrantes en la estructura económica y social del país de acogida, es frecuentemente necesario prestar servicios de migración en el plano internacional,

Que pueden también necesitarse servicios de migración similares para los movimientos de migración temporera, migración de retorno y migración intrarregional,

Que la migración internacional comprende también la de refugiados, personas desplazadas y otras que se han visto obligadas a abandonar su país y que necesitan servicios internacionales de migración,

Que es necesario promover la cooperación de los Estados y de las organizaciones internacionales para facilitar la emigración de las personas que deseen partir hacia países en donde puedan, mediante su trabajo subvenir a sus propias necesidades y llevar, juntamente con sus familias, una existencia digna, en el respeto a la persona humana,

Que la migración puede estimular la creación de nuevas actividades económicas en los países de acogida y que existe una relación entre la migración y las condiciones económicas, sociales y culturales de los países en desarrollo,

Que en la cooperación y demás actividades internacionales sobre la migración deben tenerse en cuenta las necesidades de los países en desarrollo,

\* El presente texto incorpora en la Constitución de 19 de octubre de 1953 del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (anterior denominación de la Organización) las enmiendas adoptadas el 20 de mayo de 1987 y entradas en vigor el ...

Que es necesario promover la cooperación de los Estados y de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, en materia de investigaciones y consultas sobre temas de migraciones, no sólo por lo que se refiere al proceso migratorio sino también a la situación y necesidades específicas del migrante en su condición de persona humana,

Que el traslado de los migrantes debe ser asegurado, siempre que sea posible, por los servicios de transporte normales pero que, a veces, se ha demostrado la necesidad de disponer de medios suplementarios o diferentes,

Que debe existir una estrecha cooperación y coordinación entre los Estados, las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales en materia de migraciones y refugiados,

Que es necesario el financiamiento internacional de las actividades relacionadas con la migración internacional,

Establecen la Organización Internacional para las Migraciones designada en lo sucesivo como la Organización, y

Aceptan la presente Constitución,

## CAPITULO I

### Objetivos y funciones.

**Artículo 1º** 1. Los objetivos y las funciones de la Organización serán:

a) Concertar todos los arreglos adecuados para asegurar el traslado organizado de los migrantes para quienes los medios existentes se revelen insuficientes o que, de otra manera, no podrían estar en condiciones de trasladarse sin asistencia especial hacia países que ofrezcan posibilidades de inmigración ordenada;

b) Ocuparse del traslado organizado de los refugiados, personas desplazadas y otras necesitadas de servicios internacionales de migración respecto a quienes puedan concertarse arreglos de colaboración entre la Organización y los Estados interesados, incluidos aquellos Estados que se comprometan a acoger a dichas personas;

c) Prestar, a solicitud de los Estados interesados y de acuerdo con los mismos, servicios de migración en materia de reclutamiento, selección, tramitación, enseñanza de idiomas, actividades de orientación, exámenes médicos, colocación, actividades que faciliten la acogida y la integración, asesoramiento en asuntos migratorios, así como toda otra ayuda que se halle de acuerdo con los objetivos de la Organización;

d) Prestar servicios similares, a solicitud de los Estados o en cooperación con otras organizaciones internacionales interesadas, para la migración de retorno voluntaria, incluida la repatriación voluntaria;

e) Poner a disposición de los Estados y de las organizaciones internacionales y otras instituciones un foro para el intercambio de opiniones y experiencias y el fomento de la cooperación y de la coordinación de las actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales, incluidos estudios sobre las mismas con el objeto de desarrollar soluciones prácticas.

2. En el cumplimiento de sus funciones, la Organización cooperará estrechamente con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que se ocupen de migraciones, de refugiados y de recursos humanos, para entre otros aspectos facilitar la coordinación de las actividades internacionales en la materia. En el desarrollo de dicha cooperación se respetarán mutuamente las competencias de las organizaciones concernidas.

3. La Organización reconoce que las normas de admisión y el número de inmigrantes que hayan de admitirse son cuestiones que corresponden a la jurisdicción interna de los Estados, y en el cumplimiento de sus funciones obrará de conformidad con las leyes, los reglamentos y las políticas de los Estados interesados.

## CAPITULO II

### Miembros.

**Artículo 2º** Serán Miembros de la Organización:

a) Los Estados que, siendo Miembros de la Organización, hayan aceptado la presente Constitución de acuerdo con el artículo 34, o aquellos a los que se apliquen las disposiciones del artículo 35;

b) Los otros Estados que hayan probado el interés que conceden al principio de la libre circulación de las personas y que se comprometan por lo menos a aportar a los gastos de administración de la Organización una contribución financiera cuyo porcentaje será convenido entre el Consejo y el Estado interesado, a reserva de una decisión del Consejo tomada por mayoría de dos tercios y de la aceptación por dicho Estado de la presente Constitución.

**Artículo 3º** Todo Estado Miembro podrá notificar su retiro de la Organización al final de un ejercicio anual. Esta notificación deberá ser hecha por escrito y llegar al Director General de la Organización por lo menos cuatro meses antes del final del ejercicio. Las obligaciones financieras respecto a la Organización de un Estado Miembro que haya notificado su retiro se aplicarán a la totalidad del ejercicio durante el cual la notificación haya sido recibida.

**Artículo 4º** 1. Si un Estado Miembro no cumple sus obligaciones financieras respecto a la Organización durante dos ejercicios anuales consecutivos, el Consejo, mediante decisión adoptada por mayoría de dos tercios, podrá suspender el derecho a voto y, total o parcialmente, los servicios a que dicho Estado Miembro sea acreedor. El Consejo tiene autoridad para restablecer tales derechos y servicios mediante decisión adoptada por mayoría simple.

2. Todo Estado Miembro podrá, por decisión del Consejo tomada por mayoría de dos tercios, verse suspendido en su calidad de Miembro si infringe persistentemente los principios de la presente Constitución. El Consejo tiene autoridad para restablecer tal calidad de Miembro mediante decisión adoptada por mayoría simple.

## CAPITULO III

### Organos.

**Artículo 5º** Los órganos de la Organización serán:

- El Consejo;
- El Comité Ejecutivo;
- La Administración.

## CAPITULO IV

### El Consejo.

**Artículo 6º** Las funciones del Consejo, además de las que se indican en otras disposiciones de la presente Constitución, consistirán en:

- Determinar la política de la Organización;
- Estudiar los informes, aprobar y dirigir la gestión del Comité Ejecutivo;
- Estudiar los informes, aprobar y dirigir la gestión del Director General;
- Estudiar y aprobar el programa, el presupuesto, los gastos y las cuentas de la Organización;
- Adoptar toda otra medida tendiente a la consecución de los objetivos de la Organización.

**Artículo 7º** 1. El Consejo se compondrá de los representantes de los Estados Miembros.

2. Cada Estado Miembro designará un representante, así como los suplentes y asesores que juzgue necesario.

3. Cada Estado Miembro tendrá derecho a un voto en el Consejo.

**Artículo 8º** Cuando así lo solicitaran, el Consejo podrá admitir como observadores en sus sesiones, en las condiciones que pueda prescribir su reglamento interior, a Estados no miembros y a organizaciones internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, que se ocupen de migraciones, de refugiados o de recursos humanos. Tales observadores no tendrán derecho de voto.

**Artículo 9º** 1. El Consejo celebrará su reunión ordinaria una vez al año.

2. El Consejo celebrará reunión extraordinaria a petición:

- De un tercio de sus miembros;
- Del Comité Ejecutivo;
- Del Director General o del Presidente del Consejo, en casos urgentes.

3. Al principio de cada reunión ordinaria, el Consejo elegirá un Presidente y los otros miembros de la Mesa, cuyo mandato será de un año.

**Artículo 10.** El Consejo podrá crear cuantos subcomités sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 11.** El Consejo adoptará su propio reglamento interior.

## CAPITULO V

### El Comité Ejecutivo.

**Artículo 12.** Las funciones del Comité Ejecutivo consistirán en:

- Examinar y revisar la política, los programas y las actividades de la Organización, los informes anuales del Director General y cualesquiera informes especiales;
- Examinar toda cuestión financiera o presupuestaria que incumba al Consejo;
- Considerar toda cuestión que le sea especialmente sometida por el Consejo, incluida la revisión del presupuesto, y adoptar a este respecto las medidas que juzgare necesarias;
- Asesorar al Director General sobre toda cuestión que por éste le sea sometida;
- Adoptar, entre las reuniones del Consejo, cualesquiera decisiones urgentes sobre cuestiones de la incumbencia del mismo, que serán sometidas a la aprobación del Consejo en su próxima reunión;
- Presentar recomendaciones o propuestas al Consejo, o al Director General, por su propia iniciativa;
- Someter al Consejo informes y/o recomendaciones sobre las cuestiones tratadas.

**Artículo 13.** 1. El Comité Ejecutivo se compondrá de los representantes de nueve Estados Miembros. Este número podrá ser aumentado mediante votación por mayoría de dos tercios del Consejo, no pudiendo exceder de un tercio del número total de Miembros de la Organización.

2. Estos Estados Miembros serán elegidos por el Consejo por dos años, pudiendo ser reelegidos.

3. Cada miembro del Comité Ejecutivo designará un representante, así como los suplentes y asesores que juzgue necesario.

4. Cada miembro del Comité Ejecutivo tendrá derecho a un voto.

**Artículo 14.** 1. El Comité Ejecutivo celebrará por lo menos una reunión al año. Se reunirá así mismo, en caso necesario, para el cumplimiento de sus funciones, a petición:

- De su Presidente;
- Del Consejo;
- Del Director General, previa consulta con el Presidente del Consejo;
- De la mayoría de sus miembros.

2. El Comité Ejecutivo elegirá entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente, cuyo mandato será de un año.

**Artículo 15.** El Comité Ejecutivo podrá crear, sujeto a revisión eventual del Consejo, cuantos subcomités sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 16.** El Comité Ejecutivo adoptará su propio reglamento interior.

## CAPITULO VI

### La Administración.

**Artículo 17.** La Administración comprenderá un Director General, un Director General Adjunto y el personal que el Consejo determine.

**Artículo 18.** 1. El Director General y el Director General Adjunto serán elegidos por el Consejo, mediante votación por mayoría de dos tercios, y podrán ser reelegidos. La duración ordinaria de su mandato será de cinco años, aunque excepcionalmente podrá ser menor, si así lo decidiera el Consejo mediante votación por mayoría de dos tercios. Cumplirán sus funciones de conformidad con el contenido

de contratos aprobados por el Consejo y firmados, en nombre de la Organización, por el Presidente del Consejo.

2. El Director General será responsable ante el Consejo y ante el Comité Ejecutivo. El Director General administrará y dirigirá los servicios administrativos y ejecutivos de la Organización de conformidad con la presente Constitución, con la política y decisiones del Consejo y del Comité Ejecutivo y con los reglamentos por ellos adoptados. El Director General formulará proposiciones relativas a las medidas que deban ser adoptadas por el Consejo.

**Artículo 19.** El Director General nombrará el personal de la Administración de conformidad con el estatuto del personal adoptado por el Consejo.

**Artículo 20.** 1. En el cumplimiento de sus funciones, el Director General, el Director General Adjunto y el personal no deberán solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Estado ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y deberán abstenerse de todo acto incompatible con su calidad de funcionarios internacionales.

2. Cada Estado Miembro se comprometerá a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Director General, del Director General Adjunto y del personal, y a no tratar de influirles en el cumplimiento de sus funciones.

3. Para la contratación y empleo del personal, deberán ser consideradas como condiciones primordiales su eficiencia, competencia e integridad; excepto en circunstancias excepcionales, el personal deberá ser contratado entre los nacionales de los Estados Miembros de la Organización, teniéndose en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa.

**Artículo 21.** El Director General estará presente, o se hará representar por el Director General Adjunto o por otro funcionario que designe, en todas las reuniones del Consejo, del Comité Ejecutivo y de los Subcomités. El Director General o su representante podrán participar en los debates sin derecho de voto.

**Artículo 22.** Con ocasión de la reunión ordinaria celebrada después del final de cada ejercicio anual, el Director General presentará al Consejo, por mediación del Comité Ejecutivo, un informe donde se dé cuenta completa de las actividades de la Organización durante el año transcurrido.

#### CAPITULO VII

##### Sede Central.

**Artículo 23.** 1. La Organización tendrá su Sede Central en Ginebra. El Consejo podrá decidir el traslado de la Sede a otro sitio, mediante votación por mayoría de dos tercios.

2. Las reuniones del Consejo y del Comité Ejecutivo tendrán lugar en Ginebra, a menos que dos tercios de los miembros del Consejo o, respectivamente, del Comité Ejecutivo, hayan decidido reunirse en otro lugar.

#### CAPITULO VIII

##### Finanzas.

**Artículo 24.** El Director General someterá al Consejo, por mediación del Comité Ejecutivo, un presupuesto anual que refleje los gastos de administración y de operaciones y los ingresos previstos, las previsiones adicionales que fueran necesarias y las cuentas anuales o especiales de la Organización.

**Artículo 25.** 1. Los recursos necesarios para sufragar los gastos de la Organización serán obtenidos:

a) En lo que respecta a la Parte de Administración del Presupuesto, mediante las contribuciones en efectivo de los Estados Miembros, que serán pagaderas al comienzo del correspondiente ejercicio anual y deberán hacerse efectivas sin demora;

b) En lo que respecta a la Parte de Operaciones del Presupuesto, mediante las contribuciones en efectivo, en especie o en forma de servicios de los Estados Miembros, de otros Estados, de organizaciones internacionales, gubernamentales, o no gubernamentales, de otras entidades jurídicas o de personas privadas, que deberán aportarse tan pronto como sea posible e íntegramente antes del final del ejercicio anual correspondiente.

2. Todo Estado Miembro deberá aportar para la Parte de Administración del Presupuesto de la Organización una contribución sobre la base de un porcentaje acordado entre el Consejo y el Estado Miembro concernido.

3. Las contribuciones para los gastos de operaciones de la Organización serán voluntarias y todo contribuyente a la Parte de Operaciones del Presupuesto podrá acordar con la Organización las condiciones de empleo de su contribución, que deberán responder a los objetivos y funciones de la Organización.

4. a) Los gastos de administración de la Sede y los restantes gastos de administración, excepto aquellos en que se incurra para ejercer las funciones enunciadas en el inciso 1) c) y d) del artículo 1, se imputarán a la Parte de Administración del Presupuesto;

b) Los gastos de operaciones, así como los gastos de administración en que se incurra para ejercer las funciones enunciadas en el inciso 1) c) y d) del artículo 1 se imputarán a la Parte de Operaciones del Presupuesto.

5. El Consejo velará por que la gestión administrativa sea asegurada de manera eficaz y económica.

**Artículo 26.** El reglamento financiero será establecido por el Consejo.

#### CAPITULO IX

##### Estatuto Jurídico.

**Artículo 27.** La Organización posee personalidad jurídica; Goza de la capacidad jurídica necesaria para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos, en especial de la capacidad, de acuerdo con las leyes del Estado de que se trate, de:

- a) Contratar;
- b) Adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos;
- c) Recibir y desembolsar fondos públicos y privados, y
- d) Comparecer en juicio.

**Artículo 28.** 1. La Organización gozará de los privilegios e inmunidades necesarios para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos.

2. Los representantes de los Estados Miembros, el Director General, el Director General Adjunto y el personal de la Administración gozarán igualmente de los privilegios e inmunidades necesarios para el libre ejercicio de sus funciones en conexión con la Organización.

3. Dichos privilegios e inmunidades se definirán mediante acuerdos entre la Organización y los Estados interesados o mediante otras disposiciones adoptadas por dichos Estados.

#### CAPITULO X

##### Disposiciones de índole diversa.

**Artículo 29.** 1. Salvo disposición en contrario en la presente Constitución o en los reglamentos establecidos por el Consejo o por el Comité Ejecutivo, todas las decisiones del Consejo, del Comité Ejecutivo y de todos los subcomités, serán tomadas por simple mayoría.

2. Las mayorías previstas en las disposiciones de la presente Constitución o de los reglamentos establecidos por el Consejo o por el Comité Ejecutivo se refieren a los miembros presentes y votantes.

3. Una votación será válida únicamente cuando la mayoría de los miembros del Consejo, del Comité Ejecutivo o del Subcomité interesado se halle presente.

**Artículo 30.** 1. Los textos de las enmiendas propuestas a la presente Constitución serán comunicados por el Director General a los Gobiernos de los Estados Miembros tres meses por lo menos, antes de que sean examinados por el Consejo.

2. Las enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido adoptadas por dos tercios de los miembros del Consejo y aceptadas por dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con sus respectivas reglas constitucionales, entendiéndose, no obstante, que las enmiendas que originen nuevas obligaciones para los Miembros no entrarán en vigor para cada Miembro en particular sino cuando éste las haya aceptado.

**Artículo 31.** Toda diferencia relativa a la interpretación o aplicación de la presente Constitución, que no haya sido resuelta mediante negociación o mediante decisión del Consejo tomada por mayoría de dos tercios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el Estatuto de dicha Corte, a menos que los Estados Miembros interesados convengan en otra forma de arreglo dentro de un intervalo razonable.

**Artículo 32.** A reserva de la aprobación por dos tercios de los miembros del Consejo, la Organización podrá hacerse cargo de las actividades, los recursos y obligaciones actuales de cualquier otra organización o institución internacional cuyos objetivos y actividades se hallen dentro de la esfera de la Organización, actividades, recursos y obligaciones que podrán ser fijados mediante un acuerdo internacional o un arreglo convenido entre las autoridades competentes de las organizaciones respectivas.

**Artículo 33.** El Consejo podrá, mediante votación por mayoría de tres cuartos de sus miembros, decidir la disolución de la Organización.

**Artículo 34.** La presente Constitución entrará en vigor para los Gobiernos Miembros del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas que la hayan aceptado, de acuerdo con sus respectivas reglas constitucionales, el día de la primera reunión de dicho Comité después de que:

- a) Dos tercios, por lo menos, de los Miembros del Comité, y
- b) Un número de Miembros que representen, por lo menos el 75 por ciento de las contribuciones a la parte administrativa del presupuesto, hayan notificado al Director que aceptan la presente Constitución.

**Artículo 35.** Los Gobiernos Miembros del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas que en la fecha de entrada en vigor de la presente Constitución no hayan notificado al Director que aceptan dicha Constitución, podrán seguir siendo Miembros del Comité durante un año a partir de dicha fecha si aportan una contribución a los gastos de administración del Comité, de acuerdo con los términos del apartado 2 del artículo 25, conservando durante este período el derecho de aceptar la Constitución.

**Artículo 36.** Los textos español, francés e inglés de la presente Constitución serán considerados como igualmente auténticos.

\*Los artículos 34 y 35 carecen actualmente de aplicabilidad al haber entrado en vigor la Constitución, el 30 de noviembre de 1954.

La Suscrita Jefe de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores,

#### HACE CONSTAR:

Que la presente reproducción es fotocopia fiel e íntegra del texto certificado de las "Enmiendas a la Constitución del Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas —CIME—", adoptadas en Ginebra el 20 de mayo de 1987, que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos — Sección Tratados — del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dada en Bogotá, D. E., a los diecinueve (19) días del mes de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

La Jefe División de Asuntos Jurídicos,

Carmelita Ossa Henao.

Rama Ejecutiva del Poder Público.

Presidencia de la República.

Bogotá, D. E., julio 26 de 1988.

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

VIRGILIO BARCO VARGAS

El Ministro de Relaciones Exteriores,

**Julio Londoño Paredes.**

DECRETA:

**Artículo 1º.** Apruébanse las Enmiendas a la Constitución del Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas, CIME, adoptadas en Ginebra el 20 de mayo de 1987.

**Artículo 2º.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, las Enmiendas a la Constitución del Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas, CIME, adoptadas en Ginebra el 20 de mayo de 1987 que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional.

**Artículo 3º.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. E., a ...

El Presidente del Senado de la República,

**ANCIZAR LOPEZ LOPEZ**

El Presidente de la Cámara de Representantes,

**FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR**

El Secretario General del Senado de la República,

**Crispin Villazón de Armas.**

El Secretario General de la Cámara de Representantes,

**Luis Lorduy Lorduy.**

República de Colombia - Gobierno Nacional.

Publíquese y ejecútese.

Bogotá, D. E., noviembre 11 de 1988.

VIRGILIO BARCO VARGAS

El Ministro de Relaciones Exteriores,

**Julio Londoño Paredes.**