



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 495

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 28 de diciembre de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Y PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 039 DE 1995 CAMARA

*“por el cual se reforma la Constitución Nacional, el Congreso de la República en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 375”.*

Doctor

LUIS ROBERTO HERRERA ESPINOSA

Presidente Comisión Primera

Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Distinguidos miembros de la Comisión:

En los términos del presente escrito, procedo a rendir ponencia para primer debate del Proyecto de acto legislativo número 039 de 1995 Cámara, “por el cual se reforma la Constitución Nacional, el Congreso de la República en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 375”.

#### Presentación y trámite del proyecto

El Proyecto de acto legislativo número 039 de 1995 Cámara, “por el cual se reforma la Constitución Nacional, el Congreso de la República en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 375”, fue repartido en fecha 8 de agosto, pasó al Despacho del señor Presidente de la honorable Cámara de Representantes, enviado a la Comisión Primera Cons-

titucional el día 14 de agosto de 1995, designándome como ponente para primer debate.

En fecha septiembre 29 de 1995 presenté ponencia para primer debate del Proyecto de acto legislativo número 039 de 1995 Cámara, objetándolo debido a que no cumplía con los requisitos señalados en el artículo 223 de Ley 05 de 1992, Reglamento del Congreso.

El día 1º de noviembre de 1995, se me comunica que ha sido subsanado el vicio de forma que presentaba el Acto Legislativo número 039 de 1995 Cámara, ya que éste no traía las firmas en original de los diez (10) miembros del Congreso.

#### Objeto del proyecto de acto legislativo

El Proyecto de acto legislativo número 039 de 1995, “por el cual se reforma la Constitución Nacional, el Congreso de la República en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 375”.

El proyecto busca reformar 18 artículos de la Constitución Nacional, que son:

Artículos 299 y 303 del Título XI: De la Organización Territorial, Capítulo 2º: Del Régimen Departamental.

Artículos 312 y 314 del Título XI: De la Organización Territorial, Capítulo 3º: Del Régimen Especial.

Artículo 190, del Título VII: De la Rama Ejecutiva, Capítulo 1º: del Presidente la República.

Artículos 179, 180, 183 y 184 del Título VI: De la Rama Legislativa, Capítulo 6º: De los Congresistas.

Artículo 241, del Título VIII: De la Rama Judicial, Capítulo 4º: de la Jurisdicción Constitucional.

Artículo 40, Título II: De los Derechos, las Garantías y los Deberes, Capítulo I: De los Derechos Fundamentales.

Artículo 104: Título IV: De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos, Capítulo I: De las Formas de Participación Democrática.

Pretende evitar el injusto e inconveniente despilfarro del Presupuesto Nacional, materializándose éste en los múltiples procesos electorales que soporta el país, y ofrecer, además, la ordenación de algunos preceptos constitucionales en materia electoral.

Presenta la fórmula de la obligatoriedad del voto, se busca abrir los mecanismos de participación de los ciudadanos de una manera más activa en la toma de decisiones del Estado en todos sus aspectos y que obviamente se aumente la concurrencia de los electores en las urnas en los días de elecciones generales.

En la exposición de motivos los autores del Proyecto de acto legislativo número 039 hace referencia a los procesos orientados a que se decrete la pérdida de la investidura

prevalece la escuela de la exégesis, el dogmatismo, la creencia muy generalizadora de que el Derecho es norma y nada más que norma. Manejando esta perspectiva jurídica como se está haciendo se pueden cometer muchas injusticias, pues confesamos que esta preocupación nace del respeto que nos merece la democracia representativa. Si el pueblo selecciona a su talante, sus Representantes, ese hecho nos merece la mayor consideración, pues, el fallo que ordena la pérdida de la investidura no debe ser el punto de un proceso fácil, montado sobre prueba oficiosa y aplicación mecánica de la norma.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El voto programático está siendo objeto de estudio por parte de la Cámara de Representantes y se presenta en nuestra Constitución en armonía con la imposición por mandato al elegido del programa que presentó al inscribirse como candidato por parte de quienes lo eligieron, la autora incluye a los ediles en tal imposición, aporte fundamental; teniendo en cuenta que dichos miembros de las juntas administradoras locales son elegidos por votación y exponiendo un programa que debe cumplir.

Respecto a la elección centralizada a una sola fecha, no solamente contribuiría a la participación ciudadana en las urnas sino al lastimado Presupuesto Nacional expuesto en cifras que cita la autora en su exposición de motivos y contribuiría a evitar el desgaste al que se expone al colombiano al tener que asistir a las urnas tantas veces y al abismo de propaganda reflejada en la contaminación visual que termina saturando al ciudadano sin contar el excesivo despliegue publicitario por los diferentes medios de comunicación.

Las determinaciones y aportes a las redacciones de la Constitución siempre son bienvenidas (artículos 10, 11 y 12; numerales 2 y 4 del acto legislativo).

Es claro que en la Constitución no se establece actualmente a partir de qué momento se cuentan las tres semanas para hacer la nueva votación o "segunda vuelta".

La propuesta tendiente a limitar el alcance de una sentencia condenatoria como causal de inhabilidad; es precisa y justa, comparto plenamente los criterios citados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, ninguna sentencia judicial condenatoria puede tener efectos eternos; por ello, constitucionalmente, se prohíbe la prisión perpetua por la oportunidad del individuo siempre de rehabilitarse.

Ciertamente es injusto que por el hecho de ser congresista se impida por Constitución a la persona que tiene esta potestad en participar de actividades altruistas tales como las artes, la ciencia, los gremios, etc.; resulta extrema la norma, pues siendo tan enriquecedora la función del político estando en permanente contacto con el pueblo y conociendo sus más encarnados tropiezos no pueda colaborar en dichas actividades; lo mismo podría decirse de los aportes al Gobierno como ministro, viceministro o embajador, llevando intrínseca la representación del pueblo; es gratificante poder contribuir con su experiencia y conocimiento en las diversas actividades gubernamentales. El Proyecto de acto legislativo número 25 de 1995 Senado, 265 de 1995 Cámara, "por medio del cual se reforma el artículo 181 de la Constitución Nacional", y este proyecto hizo trámite en el Senado, primera y segunda vuelta. En Cámara se encuentra actualmente para darle trámite a segunda vuelta, el cual pretende levantar las incompatibilidades, expresamente el numeral 1º del artículo 180 de la Constitución Política; por tal razón se suprime la modificación propuesta en el proyecto de acto legislativo de la referencia.

Acertada resulta la ignoración tendiente a la pérdida de la investidura por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades en ejercicio de sus funciones limitando el alcance de la norma constitucional en el tiempo y espacio.

El prejuicio se ha convertido en el pan de cada día en nuestro país. Sí, honorables Representantes, la característica generalizada es un país cuyas riendas de la opinión pública es llevada por los desbocados medios de comunicación que sin más relatan indagatorias violando claramente la reserva del sumario, presentando pruebas sin controvertir y adelantándose a los fallos judiciales con desconocimiento total del acervo probatorio. ¿Qué ocurrió con la presunción de inocencia? ¿Con secreto profesional o la reserva del sumario? ¿Con el debido proceso?

Plausible resulta la intención de limitar los alcances de una norma en extremo abierta y pasarnos al plano de la verdad comprobada.

La Corte Constitucional es el organismo de control con autoridad que esperamos los congresistas, conozco de los casos de pérdida de la investidura no solamente por ser la guardiana de la Constitución, sino por ser

un órgano de control supremo sobre las ramas del poder público.

Es necesario guardar la armonía en nuestra Constitución; por ello es procedente complementar el artículo 40 de la Constitución Nacional incluyendo la exigencia a los elegidos sobre sus labores, aprobar mediante plebiscito o referéndum iniciativas de amplia trascendencia social, permitir igualdad de oportunidades a todos los colombianos, establecer el derecho de asilo y participar en las actividades políticas, gremiales, sindicales y universitarias.

Por último el Legislativo tiene el deber de consultarle al pueblo decisiones de trascendencia nacional, por cuanto fue el pueblo quien les eligió en franca armonía con el voto programático y la democracia participativa que proclama nuestra actual Constitución.

El artículo 2º de este proyecto de ley, hago el respectivo comentario por encontrarse en curso el Proyecto de ley número 02 de 1995 Cámara, "por la cual se reglamenta el deber de votar y se crean estímulos para los sufragantes"; el Proyecto de ley número 030 de 1995 Cámara, "por la cual se establecen estímulos para el ejercicio del voto y se determina la edad de la ciudadanía"; Proyecto de ley número 044 de 1995 Cámara, "por la cual se introducen algunas reformas en el sistema de votación y se dictan otras disposiciones". Todos los tres proyectos, en la actualidad, se encuentran acumulados y están en orden del día para plenaria.

En esta materia relativa a leyes sobre asuntos electorales, la Corte Constitucional ha optado por una interpretación amplia y extensiva de su naturaleza de legislación estatutaria.

El artículo 1º en lo referente a la elección popular de alcaldes locales en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. En el Acto Legislativo número 078 de 1994, "por el cual se modifican los artículos 322, 323 y 324 del Régimen Especial del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, fue presentada la propuesta de elección popular de alcaldes locales, cuyo acto legislativo fue archivado, cual no fue acogida según argumentos expuestos en su momento por el Alcalde Mayor y que fueron acogidos por la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

Referente al artículo 5º de este proyecto es necesario hacer referencia que se presentó

el Proyecto de acto legislativo número 185 de 1995, "por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política de Colombia", en donde los diputados tendrán la calidad de servidores públicos, así mismo los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley.

El Acto Legislativo número 185 de 1995 quedó aprobado que el período de los diputados será de tres años y no como está en el proyecto de acto legislativo que se está analizando donde se propone que el período de los diputados será de cuatro años.

Este proyecto de acto legislativo en la fecha se encuentra para segundo debate de la segunda vuelta en plenaria del honorable Senado de la República.

### Proposición

De conformidad con las anteriores precisiones le solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Acto Legislativo número 039 de 1995 Cámara, "por el cual se reforma la Constitución Nacional".

Atentamente,

*José Gregorio Alvarado Rodríguez,*  
Representante a la Cámara,  
Circunscripción Cundinamarca.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º. El artículo 260 de la Constitución Nacional, quedará así: Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales Municipales y Distritales, miembros de las Juntas Administradoras Locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Artículo 2º. El artículo 258 de la Constitución Nacional. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, que serán distribuidas oficialmente y en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanis-

mos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

Artículo 3º. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 4º. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 5º. El artículo 299 de la Constitución Nacional quedar' así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno.

El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. Los diputados tendrán la calidad de funcionarios públicos. El período de los diputados será de tres años. Con las limitaciones que establezca la ley, tendrán derecho a honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes.

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

Artículo 6º. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 7º. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 8º. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 9º. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 10. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 11. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 12. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 13. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 14. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 15. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 16. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 17. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Artículo 18. Quedará igual al proyecto de acto legislativo.

Atentamente,

*José Gregorio Alvarado Rodríguez,*  
Representante a la Cámara,  
Circunscripción Cundinamarca.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 098 DE 1995 CAMARA

*"por el cual se modifica el artículo 109 de la Constitución Política en el sentido de establecer que las campañas electorales para la Presidencia de la República y el Congreso serán financiadas exclusivamente por el Estado".*

Honorables Representantes:

Nos complace rendir ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre el proyecto de acto legislativo mencionado del cual es autora la honorable Representante Yaneth Suárez Caballero, quien obtuvo el aval del número de congresistas exigido por la Constitución Nacional para presentar a la consideración del Congreso, proyectos reformatorios de la Carta Fundamental.

#### I. Contenido del proyecto

La iniciativa que nos ocupa propone sustituir el artículo 109 de la Constitución Nacional, norma que textualmente reza así:

*"El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.*

Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.

La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos".

Por su parte, la propuesta de la honorable Representante Yaneth Suárez Caballero establece lo siguiente:

“El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que determine la ley.

La ley limitará el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales. Así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Las campañas electorales para Presidente de la República y para la elección de los miembros del Congreso serán sufragadas en su totalidad por el Estado”.

Se busca, entonces, que las campañas para Presidente de la República y para Congreso serán financiadas *integralmente* por el Estado. Tal es el sentido esencial de la reforma propuesta. Adicionalmente, la limitación de los gastos de las campañas, que actualmente puede ser establecida por la ley, se volvería una obligación del legislador, al cambiar la expresión “la ley podrá” del actual inciso 3º del artículo, por la de “la ley limitará”, que sugiere la autora del proyecto.

## II. Comentarios de la ponencia

Es innegable que los partidos políticos colombianos están atravesando la más grave crisis institucional de su historia, en cuyos complejos orígenes no pretendemos profundizar en esta oportunidad, desde que ello excedería el objeto de la presente ponencia. Sin embargo, es cierto que cada vez el ejercicio del Derecho Democrático que tienen los ciudadanos a presentar su nombre a la consideración de los electores para los cargos de elección popular se hace más inalcanzable para la mayoría de los aspirantes, por los altos costos que una campaña política moderna implica.

Tal circunstancia está deformando el significado filosófico de la democracia, el que lleva implícito la posibilidad de que cualquier ciudadano -que desde luego cumpla con los requisitos mínimos que la Constitu-

ción establece- pueda aspirar a los cargos de elección popular, pues, de hecho, en la práctica solamente quienes disponen de recursos económicos relativamente cuantiosos salen elegidos.

Por otra parte, la necesidad imperiosa que afrontan los candidatos de conseguir recursos para financiar sus campañas, implica un gran riesgo para la independencia que deben guardar frente a los intereses particulares de los grandes grupos económicos, que son quienes finalmente terminan financiando las campañas de muchos candidatos, sobre todo cuando de campañas presidenciales se trata, sin mencionar la posibilidad de que dineros de procedencia ilícita se infiltren en los comicios.

Es muy sana y oportuna, por lo tanto, la idea de limitar de alguna manera los gastos de las campañas y de reglamentar las fuentes financieras de las mismas, de tal manera que los procesos electorales adquieran más transparencia, sean más competitivos y más acordes con la naturaleza abierta y popular del sistema democrático. Nos parece sano, además, que el Estado contribuya a los gastos de las campañas.

Todas estas alternativas se han estado barajando entre nosotros en los últimos años, particularmente después de la expedición de la nueva Constitución, que las elevó a canon supremo en su artículo 109, arriba transcrito. No obstante, ni la Asamblea Constituyente ni el Legislador se habían atrevido a dar el paso radical de ordenar la financiación plena de las campañas por parte del Estado, por lo menos en las instancias más influyentes en la vida nacional, es decir, la Presidencia de la República y el Congreso.

Entendemos que la razón de tal limitación ha sido primordialmente de carácter presupuestal. Sin embargo, si bien es cierto que las finanzas de la Nación atraviesan por una crisis que incluso amenaza la estabilidad de la política macroeconómica, consideramos que ningún ahorro fiscal es comparable con los beneficios que traería consolidar nuestro sistema democrático, abriéndolo a una competencia limpia y franca.

Desde luego, la iniciativa que analizamos, de ser aprobada, requerirá un posterior desarrollo legal muy prudente y cuidadoso. Consideramos que la financiación total de las campañas presidenciales y de Congreso por parte del Estado deberá tener como

contrapartida la prohibición absoluta de aportes del sector privado a los candidatos, pues, a nuestro modo de ver, no se trata solamente de equilibrar las potencialidades económicas de los aspirantes, sino de desligarlos totalmente de la tutela financiera de los grupos económicos, de tal manera que los elegidos gocen de una real y auténtica independencia frente a los intereses del sector privado. En este orden de ideas, será necesario estudiar mecanismos que permitan adelantar a los candidatos parte del dinero destinado a la financiación de las campañas, para que el espíritu democrático que inspira la reforma se haga realidad, pero estableciendo al mismo tiempo mecanismos que impidan el uso indebido de esos recursos, e incluso frenen las pretensiones de los aventureros sin respaldo electoral que han sido tan frecuentes en la política colombiana de los últimos tiempos.

Por las consideraciones anteriores, comedidamente nos permitimos proponer a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes que se le dé primer debate al Proyecto de acto legislativo número 098 de 1995 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 109 de la Constitución Política en el sentido de establecer que las campañas electorales para la Presidencia de la República y el Congreso serán financiadas exclusivamente por el Estado”.

De los señores Representantes

*Luis Vicente Serrano Silva, José Félix Turbay Turbay*, Representantes a la Cámara.

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 099 DE 1995 CAMARA

*“por la cual se modifica el artículo 12 de la Ley 130 de 1994, que dictó el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos”.*

Asumimos la responsabilidad de rendir ponencia al Proyecto de ley 099 de 1995 Cámara, presentado por la honorable Representante Yaneth Suárez Caballero, para el estudio y decisión en primer debate por parte de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, no sin antes agradecer al señor Presidente de esta célula legislativa el honor concedido al escogernos para la presentación del presente informe.

### 1. De la naturaleza del proyecto

El proyecto está constituido por dos (2) artículos de los cuales el primero presenta el apoyo de la iniciativa presentada por la honorable Representante, al paso que el segundo se dirige a señalar la vigencia que pretende dársele al proyecto de ley en referencia. Pretende el proyecto modificar el artículo 12 de la Ley 130 de 1994, en lo que tiene que ver con la distribución de los dineros entre los partidos y movimientos políticos legalmente constituidos y reconocidos por los organismos correspondientes del Estado, por considerar que los movimientos políticos minoritarios adquieren una financiación discriminatoria teniendo en cuenta únicamente como base de la distribución, el número de curules ocupadas en el Congreso de la República. Por tanto, para corregir tan desequilibrada participación, el proyecto presentado se apoya en dos elementos básicos para la distribución de los aportes en la campaña de los partidos políticos a las distintas corporaciones públicas previstas en la Constitución y la Ley. El primer elemento es la personalidad jurídica de los partidos como sujetos de derecho electoral. Los cuales han de tener la misma obligación y los mismos derechos que tienen los demás partidos como personas jurídicas reconocidos por el ordenamiento jurídico colombiano. Esto es la presencia cualitativa de los partidos.

2. El elemento de la proporcionalidad. Esto es los partidos políticos con personería jurídica recibirán ingresos de acuerdo al número de curules obtenidas en las últimas elecciones para los cuerpos colegiados de elección popular a excepción de los concejos municipales o distritales y miembros de las juntas administradoras locales.

Esto es la presencia cuantitativa de las agrupaciones políticas legalmente reconocidas en el proceso electoral del país.

Así las cosas, el proyecto señala para la presencia cualitativa un 80%, al paso que para la presencia cuantitativa un 20% de los ingresos totales por un período transitorio a iniciarse desde la vigencia jurídica del presente proyecto de ley. En resumen, el proyecto de ley número 099 de 1995 a su tenor dice:

“Artículo 1º. Incorpórase al artículo 12 de la ley 130 de 1994, referido a la financiación pública directa del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, un parágrafo transitorio, el cual reza de la siguiente forma:

Parágrafo transitorio. Por un período transitorio de ocho años que se inicia a partir de la promulgación de esta ley, la distribución de los dineros del mencionado fondo se hará de la siguiente manera:

a) El 80% de los ingresos del fondo se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y representación en el Congreso;

b) El 20% restante se distribuirá entre los partidos y movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en las últimas elecciones para el Congreso de la República o para asambleas departamentales, según el caso.

“Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

La democracia colombiana ha venido desarrollándose en un mundo complejo de la actividad política, y sólo en esta última década es cuando los partidos políticos han recibido ingresos por concepto de financiación de las campañas políticas. Desde el comienzo de nuestra republicanidad los partidos y movimientos políticos se han identificado por financiar las campañas políticas a fin de llevar a sus miembros a las diferentes posiciones de elección popular del Estado, su presencia y su vigencia en el mundo político ha sido posible por los fundamentos filosóficos e ideológicos de sus programas y no por el respaldo económico como asociación política en busca del poder en el proceso electoral. Por ello la propuesta refleja una composición matemática más que una posición ideológica por lo tanto, no tiene asidero ideológico jurídico o político la iniciativa presentada por la honorable Representante Janeth Suárez Caballero.

### 2. De las necesarias consideraciones

La sociología política nos ha enseñado a comprender que el fortalecimiento de los partidos políticos es la clave para la solidez y madurez de una democracia en proceso de formación. Por ello, es preocupación de los Estados modernos garantizar ideológica, política e institucionalmente la condición exclusiva de personeros del cuerpo social de la Nación en busca de tranquilidad y la paz de todos los ciudadanos.

Es por lo que, el Estado colombiano después de un largo período de identificación política e institucional de los partidos, ha encausado sus esfuerzos por proporcionarle

un clima fértil para la existencia de aquellas agrupaciones que participan en el debate público por la constitución de los poderes del Estado. Y, ello es así, porque en una democracia social de derecho como la que nos rige, la participación de las agrupaciones políticas legalmente constituidas, no se reduce al derecho de intervenir como representantes de un sector de la sociedad, sino, además, tienen la facultad de ejercer la vigilancia sobre la conducta política y programática del gobierno, y el derecho de controvertir todas las actuaciones del gobierno mediante la oposición en los cuerpos colegiados de elección popular.

Ahora bien, la protección constitucional a los partidos y movimientos se expresa en la disposición del Estado a ofrecer las condiciones favorables para la difusión de sus postulados ideológicos y su plataforma programática. De donde se desprende que todo movimiento o partido se considera legítimamente constituido cuando goza de un respaldo popular mayoritario.

El reconocimiento jurídico de un partido en la democracia colombiana se manifiesta en el ejercicio y el derecho a participar con igualdad de garantías por la conquista del poder político dentro del ordenamiento institucional de la República, aceptando la formación de sus directivas legalmente constituidas de conformidad con los estatutos debidamente aprobados por la Organización Electoral. Entonces no es un reconocimiento a la personalidad política como cualidad sustancial, sujeto de derecho, indivisible con unidad orgánica y material frente a las diferentes actividades del Estado y diferente a los demás sujetos de derecho. Es un reconocimiento a la organización de masas con homogeneidad ideológica y programática encaminada a orientar por los caminos democráticos, el manejo de la cosa pública. Por tanto, el elemento de la proporcionalidad es la condición fundamental y absoluta en el tratamiento de la Organización Electoral en la distribución de los ingresos a los partidos legalmente constituidos, según las voces del artículo 12 de la Ley 130 de 1994; además, de aprobarse el contenido del proyecto, se perdería la esencia de la democracia cuyos postulados rinden tributo al juego de las mayorías como categoría indispensable en la toma de decisiones. Luego entonces, no es democrático que una agrupación con menor representatividad política en el Congreso de la República, asiento de todas las expresio-

nes ideológicas del país, exija la proporcionalidad relativa y el pago ponderado del respaldo electoral en el proceso electoral cuando precisamente se exponen la opinión pública las tesis acerca del manejo del Estado.

Es que la actividad política no es una empresa comercial generadora de plusvalía ideológica que requiera la igualdad en la producción del patrimonio ideológico. No. Es por el contrario, una condición social que refleja los valores del conglomerado en un marco objetivo e histórico por la conquista del poder. Es la lucha abierta donde se controvierten las ideas para garantizar la estabilidad y la seguridad de los asociados.

Se equivocan quienes alegan que la decadencia de las minorías se debe a la falta de garantías constitucionales y legales del estado de derecho colombiano. Se debe, más bien, al desconocimiento de la realidad nacional causado por la manera subjetiva de plantear los problemas de las grandes masa populares.

Pero si quienes piensan que la personalidad partidista y la proporcionalidad circunstancial es la base de la democracia, entonces habrá de decirles que la historia ha rechazado el mercadeo político y el proteccionismo estatal como elemento ideológico en la formación y sostenimiento de los partidos.

En atención a las consideraciones anteriormente anotadas nos permitimos someter a la consideración y decisión de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes en sesión la siguiente:

#### Proposición

Archívase el Proyecto de ley número 099 de 1995 Cámara, “por la cual se modifica el artículo 12 de la Ley 130 de 1994, que dictó el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos.”

Vuestra Comisión:

*Jaime Arturo Pineda Cabrales, José Angel Valderrama Copete.*

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Y PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY 102 DE 1995 CAMARA

*“por el cual se modifican los artículos 40 y 311 de la Ley 5ª de 1992.”*

Atendiendo la solicitud de los dos ponentes del Proyecto de ley número 102 de 1995

Cámara, “por la cual se modifican los artículos 40 y 311 de la Ley 5ª de 1992”, designándose la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional como ponente alterno del proyecto de ley en mención, teniendo en cuenta la polaridad en la posición de los ponentes iniciales, debido a que el honorable Representante a la Cámara, doctor Ramón Elejalde Arbeláez propone darle primer debate al proyecto de ley referido y el honorable Representante a la Cámara, doctor Jaime Casabianca Perdomo rinde ponencia desfavorable al Proyecto de ley número 102 de 1995.

#### PONENCIA

Analizando que la Nación tiene como base una democracia participativa debemos brindarle garantías a los grupos minoritarios diferentes a los partidos tradicionales que han co-gobernado el país.

Una de las maneras de poner en práctica la democracia es dándole participación a estos grupos minoritarios tanto en el Ejecutivo, como en las demás ramas y órganos del poder público, comenzando por el Congreso de la República.

Así mismo la autora del Proyecto de ley número 102 de 1995 Cámara, propone que en la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, los grupos minoritarios tengan representación, de esta manera se le da un mayor equilibrio a la democracia y fiscalización de las instituciones legislativas.

Participo del criterio del honorable Representante, doctor Ramón Elejalde Arbeláez cuando afirma: Hay que rodear de garantías, a los grupos minoritarios que les permitan ejercer la oposición y la fiscalización, no solamente al Ejecutivo, sino a las demás ramas y órganos del poder público, comenzando por el Congreso de la República”.

“Esta presencia igualmente permite un sano equilibrio en el manejo de las instituciones legislativas y un control directo sobre la marcha administrativa y legislativa del Congreso por parte de la mayoría de grupos políticos con representación en él”.

“No puede tampoco Colombia continuar viviendo un bipartidismo, que si bien está arraigado en la conciencia de los ciudadanos, es absorbente y discriminatorio. La democracia es de todos y para todos”.

Por lo expuesto, propongo a la honorable Comisión Primera Constitucional darle primer debate al Proyecto de ley número 102 de 1995 Cámara.

Cordialmente,

*José Gregorio Alvarado Rodríguez,*  
Honorable Representante a la Cámara  
Circunscripción Cundinamarca.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

**Al Proyecto de ley número 102 de 1995,**  
*“por la cual se modifican los artículos 40 y 311 de la Ley 5ª de 1992”.*

El Congreso de Colombia,

#### DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y tres Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y a partir del 20 de julio.

Las minorías tendrán participación en las Terceras Vicepresidencias de las Mesas Directivas de Senado y Cámara a través de los partidos o movimientos diferentes a los partidos tradicionales.

Parágrafo. Tratándose de Comisiones Constitucionales Permanentes y Comisiones Legales habrá un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos por mayoría cada uno separadamente y sin que pertenezcan al mismo partido o movimiento político.

Artículo 2º. El artículo 311 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

La Comisión de Investigación y Acusación estará conformada por quince (15) miembros, elegidos por sistemas de cuociente electoral.

Parágrafo. Mínimo dos (2) de los quince (15) miembros de la Comisión de Investigación y Acusación deben pertenecer a los partidos distintos a los tradicionales.

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

Presentado a consideración de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes.

*José Gregorio Alvarado Rodríguez,*  
Honorable Representante a la Cámara  
Circunscripción Cundinamarca.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO  
125 DE 1995 CAMARA**

*“por la cual la Nación se vincula a la celebración de los sesenta (60) años de existencia del Colegio Nacional Instituto Técnico Superior de Neiva, Huila, rinde tributo a su fundador, exalta las virtudes de sus profesores, estudiantes y egresados, y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras”.*

Honorables Representantes:

Por designación de la Comisión Cuarta de esta Corporación, nos corresponde rendir ponencia al Proyecto de ley número 125 de 1995, Cámara del cual es autor el honorable Representante Orlando Beltrán Cuéllar.

Consideramos de gran importancia exaltar el buen nombre y el nivel académico de este plantel educativo, en el cual reciben instrucción en las modalidades primaria, secundaria y técnico un total de mil setecientos (1.700) alumnos con las siguientes ocho especialidades: Dibujo técnico, construcciones civiles, ebanistería y modelería, electricidad y electrónica, fundición y metalúrgica, mecánica automotriz y diesel y metalistería. Un gran número de estudiantes de la ciudad de Neiva y de municipios circunvecinos, han tenido la oportunidad de educarse en el Instituto Superior de Neiva, Huila, para servirle al país.

Fue creado mediante Ordenanza número 21 de 1934 y por iniciativa del doctor Eugenio Salas Trujillo, inició estudios de carácter departamental en 1935 con el nombre de Escuela de Artes y Oficios; por Decreto número 884 del 16 de marzo de 1946 firmado por el Presidente de la República, doctor Alberto Lleras Camargo, su Ministro de Educación, doctor Germán Arciniegas, fue creado como el Bachillerato Técnico Industrial.

Numerosos egresados de este Instituto ocupan altos cargos en importantes empresas privadas y en el mismo Estado, contribuyendo así con el desarrollo de Colombia. Toda la región del Huila y departamentos vecinos reconocen el gran prestigio de que goza el Instituto Técnico y sus egresados, convirtiéndolo en el mayor orgullo huilense, este plantel es uno de los pocos que a nivel nacional imparte educación industrial a nivel técnico, ubicado convenientemente para atender la gran demanda de este tipo de enseñanza en la región.

En sus sesenta (60) años de funcionamiento, su población estudiantil ha tenido un gran crecimiento, mientras su infraestructura es la misma desde que se inició como Instituto Técnico Superior.

Es deber del Estado colombiano apoyar, fomentar y exaltar los centros educativos a nivel nacional que se destaquen por su rendimiento académico y cobertura, más que en estos planteles se educan hijos de familias humildes que no pueden acceder a colegios de las grandes capitales.

Consideramos, honorables Representantes, que no se requiere de mayores argumentos, para resaltar los beneficios de un proyecto de ley de esta naturaleza, que engrandece el espíritu patrio y mejora considerablemente la educación de los huilenses.

Para garantizar que el Instituto Técnico Superior de Neiva pueda seguir brindando la oportunidad de desarrollar sus capacidades a la juventud huilense, es necesario encaminar los recursos pertinentes y así mejorar su infraestructura física, con la cual se garantiza continuar su óptimo rendimiento. Consideramos, así mismo, que la celebración de los sesenta (60) años de fundado el colegio, es la oportunidad para dotarlo de los recursos y obras necesarias para proseguir eficazmente su labor.

Por todo lo anterior nos permitimos rendir ponencia favorable a este proyecto, y solicitamos respetuosamente a ustedes dése primer debate al Proyecto de ley número 125 de 1995 y de esta manera honorables Representantes, contribuir al progreso, la paz y la concordia de los colombianos.

Ponente,

*Jorge Hernán Olaya Lucena.*

Coponente,

*Jesús Antonio García Cabrera.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO  
239 DE 1995 SENADO Y 175 DE 1995  
CAMARA**

*“por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”.*

Honorables Representantes:

Cumpliendo con el honroso encargo, presento a continuación informe de ponencia

para primer debate del proyecto enunciado, cuyo desarrollo se ocupará de los siguientes aspectos:

1. La gestión Internacional de los Derechos Humanos y el Estado colombiano.
2. Los Organismos Intergubernamentales de Derechos Humanos.
3. La importancia de aprobar el proyecto de ley.
4. Compromiso del Gobierno Nacional para la presentación y aprobación del proyecto de ley en cumplimiento de su política gubernamental de Derechos Humanos.
5. Marco constitucional que soporta al proyecto de ley.
6. Elaboración y trámite legislativo del proyecto de ley.
7. Contenido del proyecto de ley.
8. Importancia y justificación del proyecto de ley.
9. Proposición final.

**1. La gestión internacional de los Derechos Humanos y el Estado colombiano.**

El Estado colombiano en desarrollo de sus relaciones internacionales y dando cumplimiento al mandato de sus instituciones, ha suscrito tratados internacionales de Derechos Humanos tales como la Convención Americana de Derechos Humanos (incorporada a la legislación interna mediante Ley 16 de 1972) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (incorporado a nuestra legislación mediante Ley 74 de 1968); mediante los cuales ha aceptado la competencia de determinados órganos intergubernamentales de Derechos Humanos -reconocidos en los instrumentos internacionales ya referidos-, para conocer y decidir acerca de las denuncias por violación a los derechos humanos cometidos por los servidores públicos.

**2. Los organismos Intergubernamentales de Derechos Humanos.**

Entre los mencionados organismos tenemos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que tiene su origen en la Convención Americana de Derechos Humanos y que en lo sucesivo denominaremos la Comisión, así como al Comité de Derechos Humanos, que tiene su origen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en lo sucesivo denominaremos el Comité.

El Estado colombiano se encuentra obligado a dar cumplimiento a los pronunciamientos tanto de la Comisión como del Comité, en razón a que ha suscrito, aprobado y ratificado los tratados internacionales en los que tiene origen la competencia de los referidos órganos. Lo anterior constituye desarrollo del principio de Derecho Internacional denominado "Pacta sunt servanda", según el cual las partes deben dar cabal aplicación a lo acordado en virtud de instrumentos internacionales.

La Comisión y el Comité asumen el conocimiento de un caso de violación a los Derechos Humanos en el momento en el que se produce una tardanza injustificada en el funcionamiento de los tribunales internos de los Estados. Las quejas ante la Comisión y el Comité se originan en violaciones de los Derechos Humanos cometidas por parte de servidores públicos del correspondiente Estado, pues mal podrían los Estados responder por las actuaciones de los particulares.

La Comisión y el Comité adelantan procesos de naturaleza litigiosa en los que se aportan pruebas, se producen debates y en los que se desarrollan actuaciones tanto de la víctima o de sus familiares como de representantes del correspondiente Estado. Al adoptar sus decisiones, si en ellas se condena al respectivo Estado, la Comisión o el Comité se pronuncian disponiendo, entre otras medidas, la de indemnizar debidamente a la víctima de una violación de los Derechos Humanos o a sus familiares, según el caso.

### 3. La importancia de aprobar el proyecto de ley.

El Estado colombiano, a pesar de haber suscrito aprobación y rectificado -como quedó dicho- los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de los que dimana la autoridad de la Comisión y del Comité, no ha podido cumplir cabalmente con la totalidad de sus compromisos por cuanto carece del instrumento de derecho interno que, de acuerdo con el inciso 2º del artículo 346 de la Constitución Política, le permita cancelar las obligaciones de carácter pecuniario derivadas de una condena por violación de los Derechos Humanos, proveniente de la Comisión o del Comité. Adicionalmente hay que señalar que las condenas pronunciadas por la Comisión y el Comité son "in genere", por lo cual se carece también del instrumento de derecho interno que permita su liquidación. El proyecto de ley de la referencia busca salvar las dificultades ya reseñadas, a

fin de asegurar el efectivo cumplimiento por parte del Estado colombiano de sus obligaciones internacionales en el campo de los Derechos Humanos.

A título de ilustración, permítase señalar que la Comisión se ha pronunciado contra el Estado colombiano en once casos concretos de violaciones a los derechos humanos. El Comité lo ha hecho en cinco oportunidades -aunque en solo dos de ellas ha hecho expresa referencia a la obligación de indemnizar perjuicios (ver cuadros 1 y 2)-. Ninguna de las trece decisiones referentes al pago de indemnizaciones ha sido cumplida, por las razones expuestas.

Es previsible que en varios casos de su competencia la Comisión decida demandar formalmente al Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por su incumplimiento, tal como ya lo hizo con el caso Caballero y Santana. De concretarse esas eventualidades, Colombia se vería expuesta al trance de ser judicialmente condenada en la arena internacional y de tener que pagar indemnizaciones tasadas según parámetros bastante onerosos.

En efecto, en su "Segundo Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia" (Washington D. C. USA, 1993), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su preocupación por cuanto, "pese al tiempo transcurrido, hasta el momento no se percibe solución al pago de la(s) indemnización(es) a que se ha hecho referencia y el Gobierno de Colombia tampoco parece haber efectuado gestiones tendientes a lograr una adecuación de su legislación interna a las normas de la Convención Americana de Derechos humanos, como lo establece el artículo 2º de dicha norma, si se estima que realmente existe tal incompatibilidad".

### 4. Compromiso del Gobierno Nacional para la presentación y aprobación del proyecto de ley en cumplimiento de su política gubernamental de Derechos Humanos.

El día 9 de septiembre de 1995, Día Nacional de los Derechos Humanos, el señor Presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, en el anuncio de la política de derechos humanos de la actual administración declaró:

"Presentaremos a la consideración del Congreso de la República un proyecto de ley por medio de la cual se autorice al Gobierno Nacional para cancelar, con cargo

al Presupuesto Nacional, el importe de las compensaciones e indemnizaciones por violaciones a los Derechos Humanos fundamentales, cuyo pago haya sido decretado por organismos intergubernamentales de Derechos Humanos".

### 5. Marco constitucional que soporta al proyecto de ley.

El artículo 1º de la Constitución Política funda el estado social de derecho "...en el respeto a la dignidad humana...".

El artículo 2º de la Constitución establece como fines esenciales del Estado los de "...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución" y "...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo...".

En el inciso 2º de la misma norma se menciona que "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...".

El artículo 5º de la Constitución reconoce sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona.

El Capítulo I del Título II consagra los "Derechos Fundamentales", sin perjuicio como ya lo ha dicho la Corte Constitucional, de que fuera del catálogo mencionado se consagren otros derechos fundamentales.

El artículo 90 de la Constitución prescribe la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes.

Así mismo, señala en su inciso 2º que "En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

El artículo 93 de la constitución establece la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 16 de 1972) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968), instrumentos del derecho internacional en los que, como ya quedó dicho, se sustenta la autoridad de la Comisión y del Comité.

Por último, y como un corolario que em-barga de garantías el ejercicio de los dere-

chos, el inciso 2º del artículo 93 de la Constitución manda que los derechos y deberes consagrados en la Carta serán interpretados de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

#### 6. Elaboración y trámite legislativo del proyecto de ley.

El proyecto de ley de la referencia fue presentado por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso de la República luego de haber sido consultado y revisado cuidadosamente por varias entidades entre las que podemos mencionar a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, los Ministerios del Interior y Defensa Nacional, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Relaciones Exteriores, quienes presentaron el proyecto al Congreso.

Una vez surtido el debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, célula legislativa en la que le correspondió la ponencia al doctor Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, algunas organizaciones no gubernamentales, entre las que podemos mencionar a la comisión Andina de Juristas y al Comité de Solidaridad con los presos políticos, presentaron un conjunto de observaciones que fueron consideradas en una reunión en la que participó, en representación del Gobierno Nacional, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Algunas de las modificaciones allí discutidas fueron incorporadas a la ponencia presentada a la plenaria del Senado de la República, la que aprobó el texto en su integridad, saludándolo como una expresión más de la voluntad del Estado y el Gobierno de Colombia, en el sentido de honrar el cumplimiento de sus compromisos internacionales.

#### 7. Contenido del proyecto de ley.

El proyecto consta de catorce artículos. En ellos se señala cómo se realizará el trámi-

te interno para hacer efectivas las obligaciones del Estado colombiano de volver específicas y efectivas las indemnizaciones señaladas por el Comité del Pacto o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Para sintetizar podemos presentar un esquema de cuatro pasos que contempla el proyecto así:

El primero exige la existencia de una *decisión previa, escrita y expresa* del órgano intergubernamental. Ello significa que se han cumplido todos los trámites procedimentales establecidos en los tratados internacionales correspondientes y que Colombia ha podido ejercer su defensa debidamente.

El segundo paso es el *concepto previo favorable* de un Comité de alto nivel que se constituye por la ley para estos efectos. Son miembros de dicho Comité los Ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia y Defensa Nacional, es decir, aquellos cuyas competencias guardan relación directa con las materias propias de las decisiones. El Comité tiene como objeto desarrollar un mecanismo tendiente a determinar si se han reunido o no los requisitos necesarios para que haya surgido la obligación internacional.

El tercer paso es la realización del *trámite de conciliación*, entre el Gobierno y los interesados, ante el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente y con la participación del agente del Ministerio Público y del Defensor del Pueblo. Los criterios para fijar el monto de la indemnización deben corresponder a los señalados por la ley y la jurisprudencia nacional. Este trámite de conciliación puede ser autónomo o desarrollarse dentro del proceso contencioso administrativo que se adelanta sobre el caso. De no lograrse un acuerdo en el trámite conciliatorio se pasa al trámite de un incidente de liquidación de perjuicios ante el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente.

El cuarto y último es el pago.

En todas las etapas se brindan las garantías procesales suficientes para impedir abusos de cualquier tipo.

#### 8. Importancia y justificación del proyecto de ley.

Este proyecto, una vez convertido en ley de la República, permitirá al Estado colombiano honrar el cumplimiento de sus compromisos internacionales en el campo de los Derechos Humanos, así como recuperar su imagen seriamente afectada por el no pago de las obligaciones contraídas como consecuencia de las condenas pronunciadas en trece casos hasta el momento.

El proyecto de ley constituye, como ya se señaló arriba, un desarrollo de claros mandatos de índole constitucional que confieren a los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia prevalencia en el orden interno, así como la primacía de los derechos inalienables de la persona humana.

De igual modo permitirá al Estado colombiano contar con un instrumento de derecho interno que permita pagar las indemnizaciones por violaciones a los Derechos Humanos dispuestas por la Comisión y el Comité, a fin de que las víctimas y familiares de las víctimas de tales hechos tengan la oportunidad de ser reparadas debidamente.

#### 9. Proposición final.

Por las consideraciones anteriores, presento ponencia favorable y solicito se dé primer debate al Proyecto de ley número 238 de 1995 Senado, 175 de 1995 Cámara, "por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos".

De los honorables Representantes:

*Luis Fernando Duque García.*

#### ANEXO NUMERO 1

#### CASOS ANTE EL COMITE DEL PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS DE LA ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS

Número	Comunicación número	Nombre Víctima	Edad	Violación	Fecha hechos	Fecha decisión	Contencioso Administrativo
1	161/1983	José Herrera y Emma Rubio de Herrera	54 52	Desaparición y homicidio	27 de marzo de 1981, Cartagena del Chairá	2 de noviembre de 1987	
2	45/1979	María Fanny Suárez de Guerrero		Homicidio	13 de abril de 1978, Bogotá	31 de marzo de 1982	

Número	Comunicación número	Nombre Víctima	Edad	Violación	Fecha hechos	Fecha decisión	Contencioso Administrativo
3	195/1985	William Eduardo Delgado Páez	30	Libertad, seguridad personal y acceso a las funciones públicas	octubre de 1983 a 1986, Leticia	12 de julio de 1990	
4	181/1984	Alfredo Rafael y Samuel Humberto Sanjuan Arévalo	35 23	Desaparición	8 de marzo de 1982, Bogotá	3 de noviembre de 1989	

## ANEXO NUMERO 2

## CASOS ANTE CIDH

Número	Caso N°	Nombre víctimas	Edad	Violación	Fecha hecho	Fecha recomendación	Contencioso Administrativo
1	18456	Irma Vera Peña	17	Homicidio	85-92-97 Vereda Piedra Azul Concepción Santander	Informe número 23/93 - 95-19-93	
2	19537	Olga Esther Bernal		Desaparición	87-91-88 Buenaventura, VC	Informe número 24-93 12-19-93	
3	9477	Paricia Rivera de Bernal Blma Eliana Bernal Rivera Catherine Bernal R.	9 4	Desaparición	19-12-82 Bogotá	Informe número 22/93 95-18-93	
4	18473	Marco Antonio Crespo Alvaro Garcés Parra Alcalde de Sabana de Torres Carlos Gamboa Rodríguez John Jairo Loaiza P. Elda Anaya Duarte	74	Homicidio	16-08-87 Sabana de Torres Santander	Informe número 1/94 81-92-94	Se concilió en el caso de Alvaro Garcés Parra en la Jurisd. Cont. Administ.
5	9620	Luis Fernando Lalinde Lalinde Sociólogo	23	Desaparición	83-12-84 Vda. Verdún El Jardín, Ant.	Informe número 24/87 16-Sep-92	
6	18454	Martín Calderón Jurado Pdte. Concejo Municipal de Cerrito (N. Santander) Primitivo Silva Villamizar (Conductor)		Homicidio	98-18-88 Cerrito (N. Sder.)	Informe número 32/91 26-09-91	Existe proceso (Está en pruebas)
7	10.235	Pedro Pablo Silva García Villamizar Edgar García Villamizar Rodolfo Campos Guevara Hernando Ospina Rincón (propietario Taller mecánica) Rafael Guillermo Prado Usche		Homicidio Desaparición estudiante	Entre el 4 de marzo y 15 de 1982 septiembre Bogotá y Gachalá (Cund.)	Informe número 01/92 - 06-02-92	

Número	Caso N°	Nombre víctimas	Edad	Violación	Fecha hecho	Fecha Recomendación	Contencioso Administrativo
8	10.581	Edilberto Joya Gómez Francisco Antonio Medina Bernardo Helí Acosta y Manuel Darío Acosta Rojas	40	Desaparición	04-07-90 Bogotá	Informe número 33/92 26-09-91	
9	10.912	Alirio de Jesús Pedraza Becerra Abogado Fincas. Honduras y La Negra		Masacre Turbo (Ant.)	4-03-88	Informe número 2/94 1º febrero/94	Existe proceso. (Está en pruebas)
		20 trabajadores asesinados: Pedro Miguel González Martínez	20				
		José Bienvenido González Martínez	20				Existe proceso. (Está en pruebas)
		José Mesa Sánchez Casado José Joaquín Mendoza	30				Existe proceso. (Está en pruebas)
		Iván Darío Molina	30				
		Rodrigo Guzmán Espitia	35				
		Manuel Espitia Cogollo	44				
		Enrique Guizado Giraldo	47				
		Rito Martínez Reyes	28				
		Santiago Ortiz Cando	40				
		Néstor Mariño Gálvez	45				
		José Indonel Pineda	29				
		Nataniel Rojas Restrepo	48				
		Omar Ochoa					
		Guillermo León Valencia					
		Manuel Durango					
		José Francisco Blanco					
		Julián Carrillo					
		Alirio Rojas					
		Adel Meneses Pineda					
10	11.007	Alba Isabel Giraldo Oscar Pulido Rozo José Norbey Galeno					
		Guillermo Antonio Betancourth		Homicidio	29 marzo/90		
		José Porfirio Ruiz Cano		Homicidio	31 marzo/90		
		Jairo Antonio Ortiz Sánchez		Homicidio	1º abril/90		
		Albeiro de Jesús Sánchez		Homicidio	4 abril/90		
		Daniel Arcila Cardona		Homicidio	5 mayo/91		
10	11.007	José Vicente Gómez Esther Cayapri Tróchez Fernando Fernández Toro Ricardo Alberto Mejía Wilder Sandoval		Desaparición			
		José Agustín Lozano José Alirio Granada José Erley Vargas Hervey Vargas Londoño Orlando Vargas Londoño Juan Giraldo Molina		Desaparición	2 de abril/90		
				Desaparición			

Número	Caso N°	Nombre víctimas	Edad	Violación	Fecha hecho	Fecha recomendación	Contencioso Administrativo
10	11.007	Fredy Rodríguez Giraldo Danilo García Ortiz Padre Tiberio Fernández Carlos José Arcila Nieto Fabián Ramírez José del Carmen Camacho Román Flórez Tulio Iván Ramos Carlos Camacho Ramiro Velásquez Arnoldo Cardona Everth Prado Rigoberto Prado Fernando Arias Prado Arnulfo Arias Prado		17 Lesiones personales	abril/90 29 marzo/90		
				Desaparición	1º abril/90		

NOTA: El texto correspondiente al Anexo número 2 no es lo suficientemente legible.

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Y PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 178 DE 1995 CAMARA

*“por la cual se excluye del régimen de inhabilidades e incompatibilidades para ejercer en su tiempo libre la profesión de abogado, a los docentes del sector oficial por pertenecer a un régimen especial y a los concejales distritales y municipales por no tener la calidad de funcionarios públicos.”*

En cumplimiento de la orden impartida por la honorable Mesa Directiva de la Comisión y en ejercicio de mi función legislativa, manifiesto al señor Presidente y demás honorables miembros que he tenido la oportunidad de analizar el proyecto de ley en mención con su respectiva exposición de motivos, presentado por el doctor Rodrigo Rivera Salazar.

Del mencionado análisis concluyo que el proyecto contiene disposiciones importantes, necesarios y convenientes dentro del contexto de las libertades públicas y generales, necesarias dentro de la democracia participativa. Contiene principios de gran observancia, como es la Solidaridad Social y la Igualdad que buscan la eficacia y eficiencia de los derechos fundamentales para que la participación de la comunidad no sea restringida dentro del Estado Social de Derecho preconizado en nuestra Carta Fundamental de Derechos.

Contiene el proyecto, firmes bases constitucionales concatenadas con trascendentales normas internacionales y de derechos humanos.

Debe ser tarea gubernamental y legislativa, remover una gama de obstáculos que limitan de hecho y en otros en normas de derecho inconsultas y sin sentido, la libertad y la igualdad de la persona para desenvolverse en sociedad. Para el caso *sub judice* el Derecho al Trabajo y al aprovechamiento del tiempo libre, como ocurre con los docentes que alternativamente han estudiado con dificultad el Derecho pero que en la práctica no pueden ejercerlo y de turno no le pueden prestar un servicio a la justicia y a la sociedad dentro de los parámetros de la Constitución.

El presente proyecto viene de igual forma afianzando de recientes jurisprudencias de la honorable Corte Constitucional como también de debates surgidos en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el tema.

La abogacía tiene una función social como colaboradora de las autoridades y como interviniente clave en el normal desarrollo de los litigios y en el perfeccionamiento del orden jurídico del país.

Existió un claro consenso en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente en torno a la idea de que poco se avanzaría con la mera enumeración de una serie muy prolija de derechos fundamentales en la Constitución, si al mismo tiempo no se los dotaba de unos eficaces mecanismos de protección y promoción, porque más allá de la sola declaración de los derechos importa el establecimiento de una serie de instrumentos que realmente le permiten a cualquier persona obtener el goce efectivo de los mismos (Arias López, Jaime. “Mecanismos de Protección de los Derechos fundamentales y del Orden Jurídico”).

Informe ponencia; Gaceta Constitucional número 77).

El artículo 229 de la actual codificación Constitucional modificó el artículo 40 anterior de la Constitución, procurando garantizar el directo acceso a toda persona a la administración de justicia.

No obstante, la disposición comentada previó por vía legislativa la posibilidad de establecer excepciones a este principio, en consideración a la tramitación de determinados asuntos cuyo tratamiento por parte del interesado, para actuar ante la jurisdicción, requiere un reconocimiento más especializado sin el cual sería ineficaz el curso de su pretensión. Por consiguiente, dicha excepción no es una limitación al derecho sino otra forma de proteger al ciudadano en su demanda de justicia. (Presidencia de la República: “Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia”. Exposición de motivos. Pág 277).

Por estas razones dentro del proyecto se prevé que se pueda prestar el servicio “social judicial” ante los despachos judiciales, sea de oficio o de abogado de pobres, cuando la Defensoría del Pueblo, los jueces, los Fiscales o la Procuraduría General de la Nación lo requieran.

Los docentes oficiales como los concejales tienen el derecho a participar dentro del contexto social a involucrar su profesión u oficio legal reglamentado rompiendo obstáculos que van en contravía de la participación ciudadana que fue el espíritu del constituyente primaria para tratarlos en igualdad de condiciones como se prevé en el artículo 13 de la Constitución Política.

Los docentes y concejales que son abogados, están en una situación de hecho frente a los particulares, siendo menester darles un trato distinto para que cumplan su finalidad social y a la descongestión judicial que se encuadran dentro de los valores y principios constitucionales, siendo racional que en su tiempo libre ejerzan su profesión sin que ésta prueba, en ningún momento, interponerse en su ejercicio normal de sus funciones, ni se convierta en desproporción.

“El ideal de la humanidad por establecer pautas comunes y códigos de conducta, que permitan que el hombre pueda desarrollar todas sus potencialidades sin atropellar ni recortar las posibilidades de sus congéneres, ha alcanzado en el presente siglo, mediante las diversas reclaraciones universales y/o regionales sobre los derechos humanos, un desarrollo significativo. Avanzamos, con grandes esfuerzos y sacrificios, hacia la construcción de las bases de una sociedad universal donde las discriminaciones y los privilegios entre los seres humanos queden proscritos. Comenzamos a comprender que el hombre, como especie, tiene enormes responsabilidades y que no puede basar su desarrollo en el atropello de los demás, ni de su medio ambiente. De la misma manera, existe una conciencia racionalmente humanística, que nos está planteando que el poder, la ciencia, la tecnología y el desarrollo no tienen razón de ser si no están al servicio del hombre, de su bienestar integral y de la potencialización de sus posibilidades”. (Manrique R. Alfredo. “El Defensor del pueblo y de los Derechos Humanos”. Presidencia de la República de Colombia; Bogotá, 1990; pág 447).

“La Carta de Derechos y Deberes también representa un viraje fundamental en el constitucionalismo, el cual en su concepción tradicional, pretendía preservar la libertad individual mediante la distribución de poderes entre tres ramas diferentes y la asignación de competencias específicas a las cuales debía sujetarse el ejercicio de la autoridad. Por eso, la que se conoce como parte orgánica de la Constitución era tan larga y detallada. Después de más de 200 años, ha quedado claro que la separación de poderes públicos no es garantía suficiente contra los abusos. Tampoco lo es la enumeración detallada de las facultades de quien detenta autoridad. Lo que falta es atribuir poder a los ciudadanos y crear mecanismos para que éstos lo ejerzan pacífica y ordenadamente de manera directa por vías

institucionales en cualquier momento y lugar. Eso precisamente es lo que hace una Carta de Derechos y Deberes”. (Palabras del señor Presidente de la República, doctor César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente; Gaceta Constitucional número 1, página 4).

Sobre el tema de la igualdad, para enriquecer más los parámetros de este proyecto, es indispensable transcribir la unidad de criterio jurisprudencial que tiene la honorable Corte Constitucional:

“1) De la noción general.

La norma a estudio de la Corte es una disposición que el constituyente ha calificado de especial. En desarrollo de su especialidad se limita el núcleo esencial de derechos, particularmente del derecho de igualdad, lo cual implica estudiar en este caso concreto los alcances específicos del derecho de igualdad, como se procede a continuación.

El preámbulo de la Constitución de 1991 afirma que la igualdad es uno de los valores fundantes del Estado colombiano.

Por su parte el artículo 13 de la Constitución señala lo siguiente:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

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

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

La Corte observa que la efectividad de la igualdad material de que trata esta disposición es la función promocional de la cláusula transformadora del Estado social de derecho, consagrada en el artículo 1º de la Carta. En otras palabras la igualdad formal es al Estado formal de derecho lo que la efectividad de la igualdad material es al estado social de derecho.

Igualmente se destaca que la consagración explícita de la igualdad tiene por lo menos tres dimensiones en la Constitución

como generalidad, como equiparación y como diferenciación, así:

La igualdad como generalidad: Es la consagración de la igualdad ante la ley para efectos de los derechos y deberes, así como de los procedimientos. Está consagrada en la Carta en las siguientes materias y disposiciones:

a) Designada por la palabra “personas”: artículos 2º, 8º, 30, 38, 42, 46, 91, 92 y 95;

b) Designada por la alocución “todos”: artículos 13, 14, 15, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 36, 49, 52, 54, 67, 69, 74, 79, 86, 87 y 229;

c) Designada por la palabra “nadie”: artículos 12, 18, 29, y 33;

d) Y designada por la expresión “ciudadano”: 40 y 95.

- La igualdad como equiparación se encuentra consagrada en los artículos 43 (igualdad de la mujer y del hombre), y en el artículo 42 (igualdad de derechos y deberes de la pareja).

- La igualdad como diferenciación: Es la diferencia entre distintos.

Está regulada en el artículo 13, incisos 2º y 3º (adopción de medidas en favor de grupos marginados o débiles), artículo 58 (criterios para fijar la indemnización por expropiación: Los intereses de la comunidad y del afectado), y artículos 95.9 y 362 (principios tributarios: equidad y progresividad).

Ahora bien, el concepto de la igualdad no ha ido evolucionando en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así: En un primer pronunciamiento, la Corporación sostuvo que la igualdad implicaba el trato igual entre los iguales y el trato diferente entre los distintos.<sup>10</sup>

En un segundo fallo la Corte agregó que para introducir una diferencia era necesario que ésta fuera razonable en función de la presencia de diversos supuestos de hecho.<sup>11</sup>

En una tercera sentencia la Corporación ha definido el trato desigual para las minorías.<sup>12</sup>

Ahora la Corte desea continuar con la depuración del concepto de igualdad en virtud de la siguiente afirmación:

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia número Y-02 de 1992.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia número T-422 de 1992.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia número T-416 de 1992, reiterada en el fallo T-429 del mismo año.

El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

- En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;

- En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tengan una finalidad;

- En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir admisible desde las perspectivas de los valores y principios constitucionales;

- En cuarto lugar, que el supuesto de hecho esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga, sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;

- Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

Si concurren pues estas cinco circunstancias, el trato diferente será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima; en caso contrario, el otorgar un trato desigual será una discriminación contraria a la Constitución.

A continuación se analizan estos cinco requerimientos:

La igualdad ante la ley era una de las reivindicaciones fundamentales de la Revolución Francesa de 1789. Se trataba, sin embargo, de una igualdad puramente formal: se configuraba como una identidad de posición de los destinatarios de la ley.

La igualdad liberal implicó el surgimiento en el siglo XIX de las características clásicas de la ley: la ley debe ser universal, es decir, que su validez alcanza a todos los ciudadanos; debe ser general y abstracta, esto es, debe elaborarse para la generalidad y no para un grupo o grupos de ciudadanos; en fin, ser duradera, o tener vocación de tal, no procediendo las leyes elaboradas para situaciones concretas. Se trata, en suma, de excluir las "leyes singulares", con destinatarios concretos.

No obstante este concepto de igualdad ha experimentado notables transformaciones en este siglo que han redundado, en cierto modo, en una superación de su carácter puramente formal. Este proceso comenzó en la década del 30 con el moderno sistema tributario, en

el que es generalmente admitido el principio de progresividad, según el cual las cargas tributarias se establecen no ya de forma proporcional a los bienes del constituyente, sino de forma progresiva, de manera que se equipare el sacrificio económico.

La evolución posterior ha continuado esta misma línea, separándose cada vez más del concepto formal de igualdad ante la ley y adentrándose en el de igualdad material, esto es, igualdad dentro de la ley o en la ley y en el terreno de la aplicación de la ley. En cierta forma, ello ha supuesto la ruptura, al menos parcial, de los caracteres de universalidad, generalidad, abstracción y duración de la ley, al admitirse las leyes singulares o sectoriales -con destinatarios individuales grupales concretos-, las leyes temporales -cuya validez se persigue sólo durante una época concreta- y las leyes diferenciadoras que aun siendo generales o duraderas, otorgan distintos tratamientos a los destinatarios en función de sus características. Este fenómeno, por otra parte, no es gratuito, sino que viene determinado por la constatación de que las situaciones reales de los individuos y de los grupos no son iguales y por la obligación que la Constitución impone a los poderes públicos de procurar que esa igualdad sea "real y efectiva". Si a ello se une la complejidad de la sociedad moderna y el acusado intervencionismo estatal, se llega como conclusión lógica a que un gran número de normas otorgan, hoy tratamiento diferente a situaciones que se entienden distintas.

Como anota García Morillo a propósito del caso español, "la igualdad se configura hoy, pues, como una noción completamente diferente a la de la igualdad ante la ley que predicaron las revoluciones liberales:

Se construye, sobre todo, como un límite de la actuación de los poderes públicos y como un mecanismo de reacción frente a la posible arbitrariedad del poder. No se trata ya de que éstos no puedan, en sus actuaciones, diferenciar entre individuos o grupos. Se trata de que, si lo hacen, su actuación no puede ser arbitraria. Es, por lo tanto, un principio negativo, limitativo, que acota un ámbito de actuaciones de poderes públicos, y reaccional, que permite reaccionar frente a las actuaciones de éstos cuando sean arbitrarias".<sup>13</sup>

En este sentido, la evolución del concepto ha permitido las diferentes acepciones que de la expresión "igualdad" realiza el texto constitucional, y la que obliga a interrelacionar todas ellas, así:

La igualdad como valor (preámbulo) implica la imposición de un componente fundamental del ordenamiento; la igualdad en la ley y ante la ley (artículo 13 inciso 1º, desarrollado en varias normas específicas. Fija un límite para la actuación promocional de los poderes públicos; y la igualdad promocional (artículo 13 incisos 2º y 3º) señala un horizonte para la actuación de los poderes públicos.

De esta forma, la expresión "igualdad" pierde el sentido unívoco, exclusivamente formal, que tenía en los ordenamientos liberales, y se enriquece con una multiplicidad de acepciones que habrá que aplicar a cada caso concreto para determinar su conformidad con la Constitución.

Ahora bien, el derecho a la igualdad se configura a partir de las siguientes características:

En primer lugar, la igualdad es un derecho subjetivo de los colombianos que, en consecuencia, puede ser invocado ante los tribunales.

Así la igualdad es un derecho típicamente relacional. Es difícil, en efecto, concebir el derecho a la igualdad como un derecho autónomo, como es difícil en una violación del derecho a la igualdad que no comporte, simultáneamente, la vulneración de otro derecho. Esto es así porque la específica naturaleza de la igualdad ante la ley exige que su transgresión se proyecte sobre algún campo material concreto: no se viola la igualdad en abstracto, sino en relación con el acceso a los cargos públicos, la libertad de residencia, de circulación o de religión, para poner algunos ejemplos.

El derecho a la igualdad reviste, por ello un carácter genérico, en la medida en que se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas y, muy en particular, sobre las que median entre los ciudadanos y las ramas del poder público. No es, pues, un derecho a ser igual que los demás sino a ser tratado igual que los demás en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se construyan.

De este carácter de la igualdad como derecho subjetivo se deriva, a su vez, su segunda característica: la igualdad es, también, una obligación constitucionalmente

<sup>13</sup> García Morillo, Joaquín. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional.

Derechos y Deberes de los ciudadanos. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. 1991 páginas 143.

impuesta a las ramas y órganos del poder público, obligación consistente en tratar de igual forma a cuantos se encuentran en iguales situaciones de hecho. Desde esta perspectiva, la igualdad mantiene su carácter de derecho subjetivo pero lo proyecto, además como una obligación de los poderes públicos que guarda una estrecha relación con la imparcialidad de los poderes públicos que guarda una estrecha relación con la imparcialidad de que trata el artículo 209 superior: los poderes públicos no pueden tratar a los ciudadanos según su libre consideración, ni tampoco pueden realizar tratamientos diferentes en función de su sexo, su pertenencia a una u otra raza u otras características personales; han de ofrecer un tratamiento similar a todos cuantos se encuentran en similares condiciones.

Constituida como una obligación de tratar por igual a los iguales, la igualdad, arroja, así, su tercera característica: la de ser un límite a la actuación del poder público.

“La igualdad está constitucionalmente configurada, por tanto, nos dice García Morillo, con un carácter trifronte: el artículo 14 CE, al establecer el principio general de que los españoles son iguales ante la ley, establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone una obligación a los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita al poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas (STC49/82, Caso Metasa)”.

Ahora la realidad colombiana incontestable es que los ciudadanos y los grupos sociales se hallan, en realidad, en una situación de desigualdad: podrán ser iguales ante la ley, pero no lo son en la realidad. Esta desigualdad de hecho está constitucionalmente considerada en el artículo 13 inciso 2º., cuando instituye a los poderes públicos en la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo que supone el reconocimiento constitucional de que hoy no lo son.

Por esta vía se transita hacia la distinción entre discriminación y diferenciación, que es el elemento fundamental para calibrar el alcance del principio de igualdad. Dicho principio, en efecto, veta la discriminación, pero no excluye que el poder público otorgue tratamiento diverso a situaciones distintas, la diferenciación. El artículo 13 de la Constitución no prohíbe, pues tratamientos diferentes a situaciones de hecho diferentes.

La distinción entre discriminación y diferenciación viene, a su vez, determinada porque la primera es injustificada y no razonable. Discriminación es, por tanto una diferencia de tratamiento no justificada ni razonable, o sea arbitraria, y sólo esa conducta está constitucionalmente vetada. A *contrario sensu*, es dable realizar diferencias cuando tengan una base objetiva y razonable.

Así las cosas, el punto consiste, en determinar cuáles son los elementos que permiten distinguir entre una diferencia de trato justificada y los que no lo permiten.

En ese sentido, la actuación de las ramas del poder público que implique tratos diferentes debe reunir una serie de características, para que no sea discriminatoria, a saber:

La primera condición para que un trato desigual sea constitutivo de una diferenciación admisible es la desigualdad de los supuestos de hecho. La comparación de las situaciones de hecho, y la determinación de si son o no idénticas, se convierte, así en el criterio hermenéutico básico para concluir si el trato diferente es constitutivo de una discriminación constitucionalmente vetada o de una diferenciación admisible.

La segunda condición es la finalidad. No es conforme con el artículo 13 una justificación objetiva y razonable si el trato diferenciador que se otorga es completamente gratuito y no persigue una finalidad que ha de ser concreta y no abstracta.

La tercera condición es que la diferenciación debe reunir el requisito de la razonabilidad. No basta con que se persiga una finalidad cualquiera: ha de ser una finalidad constitucionalmente admisible o, dicho con otras palabras, razonable. Ello implica que la diferenciación deba ser determinada no desde la perspectiva de la óptima realización de los valores constitucionales decisión política de oportunidad, sino de la perspectiva de lo constitucionalmente legítimo o admisible.

La cuarta condición es que la diferenciación constitucionalmente admisible y no atentatoria al derecho a la igualdad goce de racionalidad. Esta calidad, muy distinta de la racionalidad, consiste en la adecuación del medio a los fines perseguidos, esto es, consiste en que exista una conexión efectiva entre el trato diferente que se impone, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue.

Se observa que las semejanzas y diferencias entre racionalidad y razonabilidad son manifiestas, según se desprende de las siguientes líneas:

- Mientras que la razonabilidad hace relación a lo constitucionalmente admisible, la racionalidad hace relación a la conexidad.

- La primera apunta a una finalidad legítima mientras la segunda apunta a una finalidad lógica.

- Una -la primera- hace alusión a la coherencia externa, esto es, con los supuestos de hecho; la otra -la segunda- hace alusión a la coherencia interna, es decir, es un fenómeno estructural.

- Por último, lo razonable es de la esfera de la lógica de lo humano-material, mientras que lo racional es de la esfera de la lógica formal.

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

Por lo anterior es posible afirmar que no es improbable que se presente la eventualidad de que un trato desigual “irracional” el supuesto de hecho, el trato desigual y la finalidad sean coherentes entre sí -no sea “razonable”, porque la finalidad perseguida no es constitucionalmente admisible, como tampoco cabe desechar que unos supuestos de hechos distintos con una estructura razonable sea objeto de una diferenciación irracional.

Y la quinta condición consiste en que la relación entre los anteriores factores esté caracterizada por la proporcionalidad. Ello por cuanto un trato desigual fundado en un supuesto de hecho real, que persiga racionalmente una finalidad constitucionalmente admisible sería, sin embargo, contrario al artículo 13 superior, si la consecuencia jurídica fuese desproporcionada. La proporcionalidad no debe confundirse, sin embargo con “oportunidad” o el carácter de óptima opción de la medida adoptada: estos dos son criterios políticos que quedan, por lo tanto, excluidos del juicio jurídico de constitucionalidad”. (Sentencia C-530/93 Exp. D-260.

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto número 2762 de 1991 expedido por el Congreso. Actora: Olga Lucía Tejada Alzate. Magistrado sustanciador doctor Alejandro Martínez C. Abogado Defensor del Congreso-Ministerio de Gobierno: José Reynel Orozco Agudelo).

**EL PROYECTO DE LEY**

El proyecto es sencillo, que empieza por desmontar las desigualdades con el fin de proteger el Derecho Fundamental de Trabajo, el de escoger profesión u oficio, el de ocupar el tiempo libre y el de servir mejor a la sociedad.

Sin embargo, es menester hacer algunas modificaciones sustanciales:

a) No debe hablarse de “empleados oficiales” sino de docentes oficiales escalafonados, con el fin de generalizar y concretar que se trata de los vinculados con el Estado;

b) Se elimina la palabra “debidamente”;

c) Se le agregará lo consignado en el artículo 44 literal a) de la Ley 200 de 1995 (Código Unico Disciplinario), es decir, no podrán: “Intervenir en nombre propio o ajeno en procesos o asuntos en los cuales tenga interés el departamento, el municipio, el distrito o las entidades descentralizadas correspondientes”;

d) Se incluye a la Procuraduría General de la Nación para que solicite la intervención de un abogado de oficio o de pobres en los procesos en donde no haya defensor con el objeto de respetar el debido proceso y el derecho sagrado de defensa;

e) Se debe incluir a los integrantes de las Juntas Administradoras Locales que hayan culminado la profesión del derecho.

f) En el encabezamiento del proyecto se debe dejar la palabra incompatibilidad porque sólo de ello se trata en concordancia con el artículo 44 de la Ley 200 de 1995; y

g) Se anexa un artículo determinando la sanción drástica para los docentes que abusen de su cargo y ejercicio profesional litigando en horas no permitidas, como quiera que este proyecto es concreto para éstos, se entenderá que litigante y juez ( o fiscal) deberán determinar y acordar las diligencias judiciales.

Como quiera que el presente proyecto de ley está demarcado dentro de los cánones

constitucionales y con la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional en relación al principio de igualdad (artículo 13 Constitución Nacional) cumpliendo con las condiciones, solicito a los honorables Representantes aprobarlo en beneficio de la sociedad y la justicia.

*Ramón Elejalde,*  
Representante a la Cámara  
Ponente.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**Al Proyecto de ley número 178 de 1995 Cámara, “por el cual se excluye del régimen de incompatibilidades para ejercer en su tiempo libre la profesión de abogado, a los docentes del sector oficial por pertenecer a un régimen especial y a los Concejales Distritales, Municipales y a los miembros de las juntas Administradoras Locales por no tener la calidad de funcionarios públicos”.**

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

Artículo 1º. Los docentes oficiales escalafonados que sean abogados, podrán litigar en su tiempo libre en causa propia o ajena, pero en ningún caso podrán hacerlo contra el Estado.

Tampoco podrán intervenir en nombre propio o ajeno en procesos o asuntos en los cuales tenga interés el departamento o el municipio, o el distrito, o las entidades descentralizadas correspondientes.

Igualmente los Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales que sean abogados, podrán litigar en causa propia o ajena, pero en ningún caso podrán hacerlo contra el Estado. De igual forma no podrán intervenir en asunto de que trata el inciso segundo del presente artículo.

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

Artículo 3º Los docentes oficiales que siendo abogados litiguen en su jornada laboral asignada incurrirán en causal de mala conducta.

Artículo 4º. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

*Ramón Elejalde,*  
Representante a la Cámara  
Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta No.495-Jueves 28 de diciembre de 1995

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

	Págs.
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de acto legislativo número 039 de 1995 Cámara, “por el cual se reforma la Constitución Nacional, el Congreso de la República en desarrollo a lo dispuesto en el artículo 375”.....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 098 de 1995 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 109 de la Constitución Política en el sentido de establecer que las campañas electorales para la Presidencia de la República y el Congreso serán financiadas exclusivamente por el Estado”.....	3
Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 099 de 1995 Cámara, “por la cual se modifica el artículo 12 de la Ley 130 de 1994, que dictó el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos”.....	4
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 102 de 1995 Cámara, “por el cual se modifican los artículos 40 y 311 de la Ley 5ª de 1992.....	6
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 125 de 1995 Cámara, “por la cual la Nación se vincula a la celebración de los sesenta (60) años de existencia del Colegio Nacional Instituto Técnico Superior de Neiva, Huila, rinde tributo a su fundador, exalta las virtudes de sus profesores, estudiantes y egresados, y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras”.....	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 239 de 1995 Senado y 175 de 1995 Cámara, “por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”.....	7
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 178 de 1995 Cámara, “por la cual se excluye el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para ejercer en su tiempo libre la profesión de abogado, a los docentes del sector oficial por pertenecer a un régimen especial y a los concejales distritales y municipales por no tener la calidad de funcionarios públicos”.....	12