

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VII - N° 16

Santa Fe de Bogotá, D. C., martes 24 de marzo de 1998

EDICION DE 4 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 1998

por la cual se establece una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución, a partir de 1998 habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

Por esta circunscripción se elegirán cinco (5) representantes así: Dos (2) por las comunidades negras, uno (1) por los grupos indígenas, uno (1) por las minorías políticas y uno (1) por los colombianos residentes en el exterior.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, se entiende por minorías políticas los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, con o sin personería jurídica, que habiendo obtenido el número mínimo de votos señalado por la Organización Electoral para tener derecho a la reposición de los gastos de campaña en las anteriores elecciones, no alcanzaron representación política en la Cámara.

Artículo 2°. La inscripción de candidatos a que se refiere esta ley se sujetará a los siguientes requisitos:

a) Los candidatos inscritos en representación de las comunidades negras deberán pertenecer a dicha etnia y contar con el aval de una organización inscrita en la Secretaría Técnica de una comisión consultiva departamental, distrital o regional, o contar con el apoyo de cinco mil (5.000) firmas de ciudadanos;

b) Los candidatos inscritos en representación de los grupos indígenas deberán pertenecer a dicha etnia y contar con el aval de una organización indígena oficialmente reconocida;

c) Los candidatos inscritos en representación de las minorías políticas deberán contar con el apoyo de diez mil (5.000) firmas de ciudadanos;

d) Los candidatos inscritos en representación de los colombianos residentes en el exterior deberán contar con el apoyo de cinco mil (5.000) firmas de colombianos residentes en el exterior.

Parágrafo. Los candidatos inscritos por la circunscripción especial no requieren otorgar garantía de seriedad diferente a la establecida en este artículo.

Artículo 3°. Para ser elegido representante por la circunscripción especial se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección.

Los representantes por la circunscripción especial estarán sujetos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los representantes por la circunscripción territorial.

Artículo 4°. La elección de representantes por circunscripción especial se realizará conjuntamente con la de Representantes por circunscripción territorial, y en ella se empleará el sistema del cociente electoral.

Parágrafo transitorio. La primera elección de representantes por la circunscripción especial se efectuará dentro de los dos meses siguientes a la vigencia de la presente ley, en la fecha que señale la autoridad electoral competente. Los representantes elegidos conforme a lo dispuesto en este parágrafo se posesionarán dentro de los diez (10) días siguientes a la declaratoria de su elección.

Artículo 5°. En lo no previsto en esta ley, la elección de representantes por circunscripción especial se regirá por las leyes que reglamenten la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Piedad Córbova de Castro,
Senadora.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Congreso aprobó en 1993 la Ley 70 "por la cual se desarrolla el artículo 55 de la Constitución Política", sancionada por el señor Presidente de la República el 27 de agosto en la ciudad de Quibdó, hecho significativo para la discusión del tema porque con ese gesto

se quería indicar la justicia que la ley hacia a una región tan olvidada como ha sido el departamento del Chocó.

El artículo 66 de la Ley 70 dispuso:

“De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécense la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará todo lo relacionado con esta elección”.

Demandada la norma, la Corte Constitucional la declaró inexecutable en sentencia del 26 de septiembre de 1996, por vicios de trámite en su aprobación porque, siendo una ley estatutaria en cuanto se ocupa de materia electoral, no fue remitida a esa Corporación para su revisión previa, como exige el artículo 153 de la Carta.

Tres son los requisitos procedimentales para la aprobación de una ley estatutaria: a) que cuenten con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; b) Que su trámite se efectúe dentro de una sola legislatura; c) Que sea sometida a revisión previa de constitucionalidad ante la Corte Constitucional.

A pesar de que en ningún momento durante el trámite legislativo se hizo mención de que se tratara de una ley estatutaria, la Corte encontró satisfechos los dos primeros requisitos, como quiera que según las constancias fue aprobada en una sola legislatura, con el voto unánime de las comisiones y de la plenaria del Senado y con el voto favorable de 158 Representantes en la plenaria de la Cámara.

Por eso la Corte sustentó la inexecutable únicamente en la no revisión previa de constitucionalidad, aunque con la observación de que no hacía ningún pronunciamiento sobre la parte sustancial de la demanda.

Pero en importante aclaración de voto relativa al fondo de la controversia planteada en la demanda —que la norma acusada viola el artículo 13 de la Constitución porque entraña una notoria discriminación en contra de las comunidades negras—, el magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz expresó:

“En el presente caso, constituía una razón objetiva para la expedición de las normas que establecieran una desigualdad jurídica el propósito de lograr con ellas contrarrestar las desigualdades que se presentan en la sociedad. La búsqueda del alivio de las desigualdades fácticas justifica la existencia de medidas de diferenciación positiva, es decir de normas que coloquen a grupos determinados en condiciones más ventajosas que aquellas que rigen para la generalidad de las personas, como forma de facilitarle a esos grupos bien sea su supervivencia como colectividad o bien superar las desfavorables condiciones (materiales o sociales) en las que se encuentran.

“Entre esas medidas cabe mencionar las relacionadas con los asuntos electorales, como forma de garantizarle a conglomerados específicos condiciones para el acceso a las corporaciones de representación política, con lo cual se asegura a los grupos en cuestión la posibilidad de expresar y defender de mejor manera sus intereses”.

El artículo declarado inexecutable, y en este punto también sigo la aclaración de voto citada, encuentra respaldo en varias normas constitucionales:

El artículo 7º dispone que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”. El artículo 13, que consagra el principio de la igualdad, precisa que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

Más concretamente, en materia electoral, también el Constituyente se inclinó por establecer medidas de diferenciación positiva

en favor de diversas minorías. El artículo 171 prevé que en el Senado habrá dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Y el artículo 176 autoriza al legislador para establecer una circunscripción especial que elegirá hasta cinco Representantes con el fin de asegurar la participación en la Cámara de los grupos étnicos, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. “Esta última norma —dice el magistrado Cifuentes Muñoz— constituye claramente el soporte constitucional para la creación de la circunscripción especial para las negritudes”.

En la legislatura 1996-1997 presenté al Congreso el Proyecto de ley número 177, por el cual se establecía la circunscripción especial para las comunidades negras, el cual reproducía el anulado artículo 66 de la Ley 70 de 1993, pero apenas alcanzó a recibir ponencia favorable para primer debate.

El ponente, luego de un análisis ponderado, en esa ocasión consideró pertinente reglamentar en su totalidad la circunscripción especial del artículo 176, es decir, determinar no solo la representación de las comunidades negras, sino también de los grupos indígenas, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior, bajo la consideración de que la norma superior habla de “una” circunscripción especial para todos los grupos y no de circunscripciones para cada uno por separado.

Esta apreciación la recogí luego en proyecto similar presentado en la legislatura 1997-1998, la cual fue aprobada en tres debates pero sucumbió en el cuarto y definitivo.

Hoy vuelvo sobre el mismo tema y el proyecto que someto a consideración del honorable Congreso de la República reglamenta en su integridad el artículo 176 de la Carta al prever la distribución de la representación entre los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

La asignación de dos representantes a las comunidades negras obedece al criterio poblacional: la población de la cuenca del Pacífico se estimaba en 1995¹ en 1.041.660 personas (3% del total nacional) y la población negra diseminada a lo largo y ancho del país se estima entre 6 y 7 millones de personas. La población indígena, por su parte, se estimaba en 1998 en 448.710 personas (1.5% del total nacional²), dentro de 450 comunidades pertenecientes a 81 pueblos.

Para determinar la representación de las minorías políticas se tiene en cuenta que el sistema electoral colombiano, después de una larga tradición garantista de la participación de los partidos minoritarios en el ejercicio del poder (que se inicia con el acto legislativo 3 de 1910 y pasa por las Leyes 31 de 1929, 7ª de 1932, 77 de 1937 y 39 de 1946, hasta llegar al acto legislativo 1 de 1968 que luego fue reproducido por el artículo 263 de la Constitución de 1991), asegura la representación de todos los grupos políticos en las corporaciones públicas en forma proporcional a los votos obtenidos en la correspondiente elección, mediante el sistema del cociente electoral.

Que el cociente electoral es una garantía para la representación de las minorías lo dijo el Consejo de Estado en sentencia del 3 de febrero de 1974 con ponencia del Magistrado Gustavo Salazar T.: “por el sistema de la representación proporcional se otorga a cada partido o grupo político un número de representantes que guarde relación con los votos obtenidos en elecciones exentas de fraude y de violencia y su propósito es que el parlamento o corporación pública sea una imagen del cuerpo electoral, un cuadro que represente a todos los elementos que integran la estructura del país en sus debidas proporciones. Verificadas las elecciones, hecho el escrutinio de los votos y adjudicados los puestos a cada partido en proporción a las veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos obtenidos por cada lista, queda definido el concepto de *mayoría* y *minoría*, pues como lo dice Maurice

Duverger la representación proporcional supone el escrutinio de lista, el único que permite atribuir escaños tanto a la mayoría como a la minoría (Instituciones Políticas y Derechos Constitucional, pág. 106). Esa minoría, que es cualquier parte menor de los representantes que integran la corporación y cuya plataforma de acción gubernamental es distinta de la que sustenta la mayoría, debe encontrarse en igualdad de condiciones con esta para exponer sus ideas, criticar las de sus oponentes y controlar en cierta medida los actos de los gobernantes...³

Ante este concepto de las minorías, el artículo 176 constitucional plantea una inquietud: a ¿cuáles minorías políticas se refiere, si estas tienen garantizada su representación a través del sistema del cociente electoral?

Para efectos de la presente ley, con el fin darle una interpretación práctica al precepto, consideramos que las minorías políticas son los partidos y movimientos políticos y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que habiendo participado en los comicios electorales, no obtuvieron representación en la Cámara. Naturalmente, las minorías podrán optar por presentar candidatos a las elecciones en las mismas condiciones que los demás partidos, movimientos y grupos, conforme a la ley, o presentarse como aspirantes por la circunscripción especial aquí establecida. Es decir, todos los ciudadanos colombianos residentes en el exterior podrán, como alternativa de participación democrática, elegir y ser elegidos a la Cámara por la circunscripción territorial o por la circunscripción especial.

Este proyecto de ley estatutaria, honorables Senadores, pretende contribuir al perfeccionamiento de nuestra democracia participativa desde dos puntos de vista: desde el punto de vista del elector porque muchos ciudadanos hoy no ven adecuadamente representados sus intereses por una dirigencia tradicional ajena a su cultura; y desde el punto de vista del elegido porque los voceros de estos grupos especiales, salidos de su entraña, sabrán mejor que nadie encarnar sus necesidades y apremios.

Piedad Córdoba de Castro,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C. a 18 de marzo de 1998

Señor Presidente

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 181 de 1998 Senado, "por el cual se establece una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los Grupos Etnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior" me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

(marzo 18 de 1998)

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente,

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General,

Pedro Pumarejo Vega.

- ¹ RUEDA, José Olinto. Colombia, Pacífico. Tomo II. "Población y poblamiento". 1993. Pág. 482.
- ² KOWALESWSKA, Melania. Gran Enciclopedia de Colombia. "Geografía Humana". Editorial Printer Colombiana, Bogotá, 1992. Págs. 64, 66.
- ³ GIRALDO GOMEZ, María Elena y GONZALEZ CERON, Nubia. Diccionario Jurídico. Bogotá, Editorial Diké, 1982. Págs. 221-222.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 06 DE 1998

por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política.

Señores:

Mesa Directiva

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

La ciudad

Señores Senadores:

Resulta emocionante ocuparse del tema de la propiedad privada y especialmente de su excepcional forma de afectación: la expropiación, porque su consagración como derecho es consustancial al surgimiento del Estado Demo-liberal. Libertad. Igualdad y Solidaridad eran los postulados de los Revolucionarios europeos del Siglo XVIII, burgueses por cierto, pero el verdadero fundamento de esa dinámica era la posibilidad formal de que todos los ciudadanos accedieran a la propiedad de los bienes, a la riqueza, al bienestar.

Esa concepción no es extraña a nuestra Constitución Política: El Estado Social de derecho que pregonaba el artículo 1º, es en verdad un estado constitucional democrático con profundo sentido liberal

clásico a la manera de la Constitución de Filadelfia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Basta conocer el contenido del artículo 333 de la Carta que consagra derechos fundamentales como la libertad económica, la libre empresa, la libre competencia y señala a la empresa como base del desarrollo. El artículo 366, constitucional, habla del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como fines sociales del Estado.

Este marco económico constitucional es incomprensible sin un criterio claro acerca de la propiedad de los bienes y derechos y de los mecanismos para su protección. En el derecho colombiano a más de la prohibición de confiscar, prevista en el artículo 35 constitucional y de su inclusión como derecho en el capítulo de los llamados "sociales, económicos y culturales", pero con la posibilidad de ser considerado derecho fundamental en un caso concreto, la propiedad tiene otros mecanismos constitucionales de protección:

a) El derecho de propiedad privada no puede ser desconocido ni vulnerado por leyes posteriores;

b) Sólo por motivos de utilidad pública o de interés social, definidos por el legislador, podrá haber expropiación;

c) La expropiación requiere sentencia judicial e indemnización previa, y en casos que determine la ley podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio;

d) La indemnización se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado;

e) La función social de la propiedad debe definirla el legislador en atención a manifiestos intereses públicos que se expresan fundamentalmente en su explotación económica, o en su utilización en armonía con el bien público¹.

La hermosa construcción constitucional de nuestro Estado obliga a ver la propiedad privada así descrita y protegida, bajo la óptica de otros principios fundamentales, que definen el ser del cuerpo de la República a saber: La dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Sólo así se concibe que el derecho de la propiedad privada tenga limitaciones y obligaciones de contenido social, ecológico y democrático. La utilidad pública y el interés social hacen que el interés privado ceda ante el público o social, pues la propiedad privada en los términos de la reforma constitucional de 1936 es una "función social" no un instrumento de enriquecimiento individual en sí mismo, justificable ética y socialmente por encima del interés comunitario.

De manera que la expropiación aparezca en el mismo artículo 58 constitucional como instrumento que asegura al Estado, que tiene la dirección del proceso económico y la prestación de los servicios públicos, la potestad de afectar la propiedad privada.

Sin embargo tan grande poder debe ejercerse, como todos los poderes en el Estado Constitucional, en los términos establecidos por la propia Constitución y por las leyes.

Esto nos lleva a considerar otros principios fundamentales de la Carta: también somos Estado de derecho y el principio de legalidad expresado particularmente en el artículo 6º, es pilar para que no haya actos del Estado exentos de control y mucho menos contrarios a la Constitución.

La expropiación debe respetar estos principios, y es aquí donde la previsión normativa del inciso final del artículo 58 de la Carta resulta fuera de contexto, cuando no contradictorio con los postulados que como principios fundamentales trae el Título Primero de la Carta.

Una expropiación por razones de equidad no controvertible judicialmente, es extraño al marco general de derechos y garantías de los propietarios de bienes y derechos en Colombia; una ley cuyo contenido de utilidad pública o de interés social no puede discutirse en los Tribunales es un acto dictatorial del legislador que desconoce la primacía de la Constitución y el debido proceso.

Las anteriores razones, expuestas por doctrinantes y tratadistas desde el momento mismo en que entró a regir la Constitución de 1991, más que las dificultades para la inversión extranjera, que en la práctica no se ven claras y que la inutilidad de la figura expropiatoria por razones de equidad, que no ha sido inaugurada, son las que nos llevan a proponer a los honorables Senadores respaldar la propuesta del proyecto de Acto Legislativo en estudio, pero en el sentido de derogar los incisos 5º y 6º del actual artículo 58 Constitucional.

La modificación propuesta al inciso cuarto que trata sobre la expropiación por vía administrativa, en nuestro sentir debe rechazarse, no sólo porque la exposición de motivos no la sustenta, sino porque puede resultar menos restrictivo a los fines sociales del

Estado, mantener en el legislador la potestad de señalar los eventos en que ella procede.

Por las razones antes expuestas, solicito a los miembros de la honorable Comisión Primera del honorable Senado: Dése primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 06/98, "por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política", de acuerdo con el texto sustitutivo que acompaña a esta ponencia.

De los honorables Senadores,

Héctor Helí Rojas Jiménez,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 06 DE 1998

por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política.

El artículo 1º quedará así:

Artículo 1º. El artículo 58 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

El artículo 2º quedará así:

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores,

Héctor Helí Rojas Jiménez,
Senador de la República.

¹ MORA HERNANDEZ, Alberto. Origen del concepto de propiedad privada en el Estado moderno. Su Función Social. Extinción de la Propiedad, Revista Derecho Público número 2. Universidad de los Andes, 1992, páginas 26 a 30.

CONTENIDO

Gaceta número 16-Martes 24 de marzo de 1998
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 181 de 1998, por la cual se establece una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 06 de 1998, por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política	3