



# GACETA CONSTITUCIONAL

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

**FERNANDO GALVIS GAITAN**  
Relator

## RELATORIA

Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

### **Derecho del Trabajo**

Constituyentes:

**JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO**  
**ANGELINO GARZON**  
**GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA**  
**GERMAN TORO ZULUAGA**  
**ANTONIO YEPES PARRA**

(Pág. 2)

Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

### **Derechos de la Familia, el Niño, el Joven, la Mujer, la Tercera Edad y Minusválidos**

Constituyentes:

**JAIME BENITEZ TOBON**      **TULIO CUEVAS**  
**ANGELINO GARZON**      **ROMERO**  
**GUILLERMO PERRY**      **GUILLERMO**  
**IVAN MARULANDA GOMEZ**      **GUERRERO F.**

(Pág. 5)

Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

### **Planeación**

Constituyentes:

**ALVARO CALA HEDERICH**  
**HELENA HERRAN DE MONTOYA**  
**MARIANO OSPINA HERNANDEZ**  
**JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO**  
**CARLOS RODADO NORIEGA**  
**GERMAN ROJAS NIÑO**

(Pág. 10)

Informe-Ponencia para Sesión Plenaria

### **Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, Propositiones Divergentes**

Ponente:

**MARIA TERESA GARCES LLOREDA**

(Pág. 12)

Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

### **Hacienda Pública**

Constituyentes:

**ALVARO CALA HEDERICH**  
**HELENA HERRAN DE MONTOYA**  
**MARIANO OSPINA HERNANDEZ**  
**JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO**  
**CARLOS RODADO NORIEGA**  
**GERMAN ROJAS NIÑO**

(Pág. 16)

### **Fundamentos de la Propuesta Sustitutiva sobre Estructura del Estado**

Constituyente:

**AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO**

(Pág. 19)

Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

### **Servicios Públicos**

Constituyentes:

**CARLOS LEMOS SIMMONDS**  
**RODRIGO LLOREDA CAICEDO**  
**CARLOS OSSA ESCOBAR**  
**OSCAR HOYOS NARANJO**  
**IGNACIO MOLINA GIRALDO**  
**ANTONIO YEPES PARRA**

(Pág. 21)

Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

### **Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición**

Constituyente: **HORACIO SERPA URIBE**

(Pág. 23)

## Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

# Derecho del Trabajo

Constituyentes:

**JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO**  
**ANGELINO GARZON****GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA**  
**GERMAN TORO ZULUAGA**  
**ANTONIO YEPES PARRA**

La trascendencia de las relaciones laborales en una sociedad moderna, con los fenómenos empresariales, tecnológicos, culturales, económicos y de seguridad social que no le son ajenos, demandó de las comisiones I y V de la Asamblea un detenido análisis de las instituciones que a nivel de canon supremo debían tutelar el Derecho Laboral en Colombia y de sus repercusiones en el ámbito internacional.

El articulado propuesto para consideración de la Asamblea parte del principio de que el trabajo es la base del bienestar nacional, la fuente principal del desarrollo y el medio de la realización material y espiritual de la persona.

El trabajo no es cuestión que pertenezca exclusivamente a sindicatos y gremios de empleadores, sino que involucra a todos los individuos y sectores sociales. Además de los trabajadores, los estudiantes, los desempleados, las personas vinculadas a la economía informal y los jubilados expresaron a través de las mesas de trabajo sus intereses y aspiraciones. Sobre tal premisa abordamos los aspectos esenciales del ordenamiento laboral, procurando armonizar los criterios de la justicia conmutativa y redistributiva, sin perder el sentido de la realidad social colombiana.

## DERECHO AL TRABAJO

Tomando como postulado inicial el valioso contenido ético que el trabajo entraña para el ser humano, en la medida en que da un profundo sentido a las personales capacidades y propicia la convivencia social, nos pareció que el trabajo debía plantearse como un derecho asequible a todos sin ningún género de discriminación; así mismo proponemos que la Constitución señale el deber de desempeñar alguna labor útil, dentro del contexto de la natural libertad del individuo para escoger su profesión u oficio.

Tal derecho al trabajo en condiciones dignas y justas sirve como elemento estructurante del orden colectivo, y merece por tanto una especial protección del Estado, no sólo dentro del territorio nacional, sino allende las fronteras mediante la suscripción de convenios multilaterales y comprometiendo a las autoridades para que velen por los derechos humanos de los trabajadores colombianos en el exterior.

La disposición referente a los colombianos en el exterior no implica una sujeción extraterritorialidad de nuestro derecho interno, sino la gestión de convenios sobre migraciones a cargo del Ministerio del Trabajo o de la Cancillería, programas de

cooperación e integración entre entidades territoriales limítrofes, así como una mayor presencia internacional de la Procuraduría o Defensoría del pueblo a fin de brindar amparo a los compatriotas que en búsqueda de un mejor futuro para sus familias sean víctimas de tratos inhumanos o degradantes.

Con ánimo de propiciar entendimientos a nivel de instituciones de la sociedad civil, cabría, también la posibilidad de celebrar acuerdos y convenios bilaterales de sindicatos de diversos países sobre la atención y defensa de los trabajadores migrantes.

La explícita alusión a que los convenios internacionales ratificados por Colombia forman parte de nuestra legislación laboral, resulta por demás obvia; sin embargo, ha sido tan precaria la efectiva aplicación que los jueces han dado a los tratados formalmente vigentes, que nos pareció importante expresarlo en forma inequívoca.

El derecho a la jubilación o pensión y al reajuste periódico de las mismas elevado a rango constitucional pretende afianzar las prestaciones económicas de jubilación, invalidez y vejez como las instituciones epigonales de la seguridad social en que tantos colombianos tienen fijadas sus esperanzas. Acogemos de esta manera innumerables propuestas que en tal sentido se manifestaron en las mesas de trabajo preparatorias de la Constituyente. Otras figuras jurídicas como la sustitución pensional y la conservación del poder adquisitivo de las mesadas, se defieren al legislador.

El estatuto del trabajo, que en su momento expedirá el Congreso de la República como ley orgánica, tendrá el carácter de norma estatutaria de todo el régimen laboral, con un valor jurídico superior al de las leyes ordinarias, con el ánimo de lograr una cierta homogeneidad y coherencia temática ante la actual dispersión normativa que genera tantas incertidumbres y da lugar a analogías de muy dudosa fuerza vinculante.

Evidentemente no pretendemos que el estatuto del trabajo en un único cuerpo de preceptos agote la materia, pues entendemos que requerirá ser desarrollado a través de leyes ordinarias y decretos reglamentarios.

## REGIMEN DE LAS PROFESIONES

Los incisos 3 y 4 del artículo primero que postulamos establecen la libertad para escoger profesión u oficio y una triple gradación en profesiones que requieren una

formación universitaria, respecto de las cuales el legislador podrá exigir títulos de idoneidad; ocupaciones, artes u oficios que no requieren tal formación, de libre ejercicio, y ocupaciones, artes u oficios que impliquen algún riesgo social, sujetos a reglamentación oficial. Paulatinamente los programas académicos, tecnológicos y universitarios, irán ampliando su campo de acción a nuevas disciplinas científicas, las cuales pasarían al régimen de ocupaciones sometidas a reglamentación oficial, o bien ganarían el status universitario.

En cuanto a las colegiaturas, estimamos que constituyen un interesante mecanismo para dotar de firmeza a la sociedad civil y pueden cumplir un rol decisivo en la autorregulación de las profesiones, particularmente en los asuntos especializados o novedosos que las autoridades no alcancen a valorar acertadamente. El legislador debería la doble atribución de expedir el estatuto de cada profesión en un primer momento, y posteriormente podría, en el evento de que surjan colegios profesionales regionales o nacionales, asignarles en cada caso funciones públicas de las que atañen más directamente al ejercicio de su actividad, por ejemplo, asesorar a las autoridades, sancionar las faltas contra la ética, organizar el servicio social obligatorio, y colaborar en las políticas de investigación, entre otros encargos, para cuya financiación pueden destinarse algunas contribuciones para-fiscales, en forma análoga a como hoy acontece con la Federación de Cafeteros.

Precaviendo el peligro de que las colegiaturas se tornen gremios cerrados, monopolizadores del derecho al trabajo, se dispone que su estructura y funcionamiento han de ser democráticos y que se someterán a los debidos controles, sin menoscabo de su autonomía. La atribución limitada de funciones públicas a los colegios profesionales encuadra perfectamente dentro del esquema de participación y congestión a que alude el Gobierno en el artículo 36 de la propuesta oficial, recogiendo las solicitudes de las mesas de trabajo.

Quizá la comisión codificadora de la Asamblea considere que deben deslindarse en dos artículos el derecho al trabajo del régimen de las profesiones (incisos 3 y 4), en aras de una mayor claridad.

## FORMACION Y UBICACION LABORAL

El derecho al trabajo no se circunscribe al acceso a un empleo ni a percibir una remuneración; se extiende a la preparación

y el adiestramiento imprescindible para cumplir tareas laborales más o menos complejas por efecto de los avances tecnológicos, la especialización creciente de funciones y las nuevas estructuras empresariales. En este punto hacemos un reconocimiento a la madurez y experiencia del Servicio Nacional de Aprendizaje y las instituciones de educación intermedia y superior que han implementado programas de continuidad y actualización profesional, con inmensa visión del futuro.

Dentro de un espíritu de equidad en las oportunidades proponemos que el Estado, en concurrencia con los particulares, se comprometa a ofrecer formación y habilitación laboral para la juventud, los trabajadores desplazados por las innovaciones tecnológicas, las personas minusválidas y de la tercera edad, con miras a obtenerles una readaptación y reubicación en el mundo del trabajo, acorde con su dignidad y posibilidades humanas.

#### **DERECHO DE ASOCIACION**

Adquiere mayor espacio en la carta política el derecho a constituir sindicatos y asociaciones sin depender de ninguna autorización previa del Estado. De conformidad con el artículo aprobado por las comisiones, bastará la simple inscripción del acta fundacional para obtener el reconocimiento de la personería jurídica. Como alternativa, que no fue acogida, algunos constituyentes plantearon que la simple publicidad de la asamblea constitutiva del sindicato, bastaría para el reconocimiento jurídico del mismo.

Así mismo proponemos que la pérdida o suspensión del reconocimiento de la personería jurídica sólo proceda por vía judicial, a fin de garantizar una absoluta objetividad e imparcialidad en dicha determinación.

El alcance del fuero sindical de que trata el inciso 4 del artículo tercero favorece a los directivos sindicales en sus funciones de dirigencia, en la forma como rige actualmente en el Código Sustantivo del Trabajo. Corresponderá a la ley descender a los detalles operativos en la reglamentación de esta figura capital para las organizaciones de trabajadores.

En atención al carácter no deliberante de las fuerzas militares y de policía y para salvaguardar la disciplina interna que les es consustancial, no gozan del derecho de asociación los miembros de tales cuerpos armados mientras permanezcan en servicio activo.

#### **NEGOCIACION COLECTIVA**

La finalidad propia de las asociaciones de trabajadores y de empleadores es celebrar negociaciones colectivas sobre las condiciones materiales, económicas y jurídicas en que debe realizarse el trabajo. Por tanto, una vez elevado a la categoría de norma suprema el derecho de asociación deviene imperativo establecer por Constitución el derecho a la negociación colectiva, ya existente en el Código Sustantivo del Trabajo.

Serán sujetos intervinientes en dicha negociación: por una parte, los sindicatos, las asociaciones o los trabajadores no organizados; y de otra parte los empleadores, singular o colectivamente considerados. El objeto de las convenciones, convenios, pactos, contratos o acuerdos ha de ser en todo caso la regulación de asuntos directa o indirectamente referidos a las relaciones

laborales en los distintos sectores de la economía.

En el precepto acogido mayoritariamente por las comisiones se dispone que la ley señalará las excepciones al derecho de negociación colectiva, las cuales en la actualidad se derivan del régimen legal que cobija a ciertos trabajadores en razón de su vinculación al servicio público. Algunos constituyentes consideran, y en este sentido se apartaron de la excepción consignada en la norma, que los artículos laborales contemplados en la nueva Constitución Política deberían cobijar a todos los trabajadores colombianos, tanto del sector privado como público, salvo las excepciones referidas a las Fuerzas Armadas y de Policía.

Un grupo minoritario de Constituyentes considera de gran importancia la creación de un artículo constitucional referido a la existencia de un organismo de concertación laboral, que en su opinión mucho contribuiría a evitar conflictos laborales y a generar una nueva concepción en las relaciones laborales.

#### **DERECHO DE HUELGA**

El derecho de huelga consagrado expresamente en nuestra Constitución a partir de 1936, venía reclamando en las últimas décadas una reformulación que la frustrada reforma de 1989 intentó, ampliándolo a los empleados del Estado y a los servicios públicos, con la única salvedad de los servicios públicos esenciales.

La redacción del artículo quinto que presentamos, plantea el asunto en otros términos: queda claro que tan sólo las fuerzas militares y de policía se exceptúan del derecho de huelga. Los servicios públicos esenciales, que el estado se compromete a prestar en forma ininterrumpida, no podrán suspenderse con ocasión de una huelga. La aparente contradicción que pudiera descubrirse entre la continuidad de los servicios públicos y la interrupción del trabajo como mecanismo de presión de los trabajadores, conduce a la necesidad de legislar sobre nuevas modalidades de huelga, como una que se realiza por departamentos de una empresa sin afectar la prestación del servicio en forma inmediata. Vgr. en las dependencias de facturación, contabilidad o planeación. El Congreso definirá cuáles servicios públicos esenciales admiten formas de huelga parcial, sus requisitos, etc.

Si quitamos cortapisas al derecho de huelga, es porque nos consta la responsabilidad con la que los trabajadores se abstienen de votar decisiones extremas, prueba de ello es el bajo número de conflictos colectivos que durante los últimos años han desembocado en huelgas. Más aún, apreciamos que en el magisterio y en la Rama Judicial cuando se retrasa el pago de los salarios tiene plena justificación una interrupción de labores, que exactamente no llega a ser huelga sino el reclamo de unas condiciones dignas y justas para trabajar.

Para un grupo de constituyentes, que resultó minoritario en ambas comisiones, el derecho de huelga no puede quedar subeditado a la reglamentación de la ley, y antes por el contrario las excepciones donde no se puede suspender la prestación de servicios esenciales, como agua y energía pueden conducir al desarrollo de formas de

autocontrol sindical en el ejercicio del derecho de huelga.

#### **PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES**

La co-gestión y la participación de los trabajadores en las decisiones que a distinto nivel se adoptan en las empresas configuran una importante innovación en materia laboral. La norma dispone que el Estado estimulará la creación de comités de plantas industriales, juntas asesoras, presencia de los empleados en los consejos de bienestar laboral o de capacitación, círculos de calidad y toda suerte de iniciativas que, instauradas por los empresarios o conquistadas por los trabajadores, tienden a una relación laboral más armónica y participativa.

#### **PROPOSICION**

Con base en las razones y análisis acabados de exponer, los suscritos ponentes de las Comisiones Primera y Quinta solicitamos, muy comedidamente, a la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente tenga a bien dar primero debate a los seis artículos que sobre el derecho del trabajo fueron aprobados en la sesión conjunta del 15 de mayo de 1991.

JUAN CARLOS ESGUERRA PORTO-CARRERO  
ANGELINO GARZON  
GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA  
GERMAN TORO ZULUAGA  
ANTONIO YEPES PARRA.

#### **COMISIONES PRIMERA Y QUINTA DERECHO DEL TRABAJO Y ASOCIACION SINDICAL**

Articulado de mayoría y minoría que salieron de la sesión conjunta de mayo 15 de 1991, para la discusión en primer debate de la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente.

#### **ARTICULO 1º. Derecho al trabajo.**

El trabajo es un derecho de las personas y una obligación social, y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad y las autoridades que se establezcan inspeccionarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación universitaria son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegiaturas. La estructura interna y el funcionamiento de los colegios profesionales deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Los contratos, pactos, convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad y dignidad humana.

**Inciso presentado por los constituyentes Germán Toro, Angelino Garzón y otros que fue votado minoritariamente:**

“La ley, los contratos y convenios de trabajo no pueden menoscabar los derechos de los trabajadores”.

Los convenios internacionales del trabajo

ratificados por Colombia, hacen parte de la legislación laboral interna.

El Congreso expedirá el estatuto del trabajo por medio de una ley orgánica.

El Estado protege los derechos humanos de los trabajadores colombianos en el exterior.

El Estado garantiza el derecho a la jubilación o pensión y al reajuste periódico de las mismas.

**ARTICULO 2°. Formación y ubicación laboral.**

Es obligación del Estado ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran, y propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.

El Estado garantizará a los minusválidos el derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud.

**Inciso presentado por el constituyente Angelino Garzón y que fue votado minoritariamente:**

"El Estado garantiza a los trabajadores la igualdad de oportunidades, garantiza el descanso necesario mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas remuneradas, la seguridad social integral, la capacitación y adiestramiento laboral, la promoción de centros de recreación, protección especial a la mujer y a la maternidad, y vela por la seguridad e higiene del trabajo. Queda abolido el trabajo para los menores de 12 años".

**ARTICULO 3°. Derecho de asociación.**

Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituirse en sindicatos o asociaciones, sin previa autorización del Estado. Su reconocimiento jurídico será la simple inscripción del acta de constitución.

**Inciso sustitutivo presentado por los constituyentes Germán Toro y Angelino Garzón, que fue votado minoritariamente:**

"Los trabajadores tienen derecho a constituirse en sindicatos o asociaciones, sin previa autorización del Estado. Para su reconocimiento jurídico basta la publicidad de su Asamblea de fundación".

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales se sujetarán a principios democráticos.

La pérdida o suspensión del reconocimiento de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.

Se garantizará el fuero sindical.

No gozan del derecho de asociación los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía.

**ARTICULO 4°. Negociación colectiva.**

Se garantiza a los trabajadores y empleadores el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

**Artículo sustitutivo presentado por el Constituyente Germán Toro y otros. Fue votado minoritariamente:**

"Se garantiza el derecho a la negociación colectiva entre los empleadores y las organizaciones de los trabajadores. Los acuerdos tendrán fuerza de ley para las partes".

**Artículo sustitutivo presentado por el constituyente Angelino Garzón y que fue votado minoritariamente:**

"Se garantiza el derecho a la negociación colectiva laboral a nivel de empresas o por ramas de la producción y los servicios entre los representantes de los sindicatos y de los empleadores. Los acuerdos tendrán fuerza de ley para las partes".

"Una comisión permanente integrada por el Gobierno, representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales".

**ARTICULO 5°. Derecho de huelga.**

Se garantiza el derecho de huelga, salvo en las Fuerzas Militares y de Policía. El ejercicio de este derecho no podrá implicar la suspensión de los servicios públicos esenciales. La ley orgánica del trabajo reglamentará este derecho.

**Artículo sustitutivo presentado por Angelino Garzón que fue votado minoritariamente:**

"Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores, salvo en las Fuerzas Armadas y de Policía. Por el ejercicio de este derecho no podrán suspenderse los servicios de urgencias hospitalarias, atención a los hospitalizados, protección y auxilios en

calamidades públicas y suministros de agua y energía eléctrica".

**ARTICULO 6°. Participación de los trabajadores.**

La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

**Artículo presentado por el constituyente Germán Rojas y que fue votado minoritariamente:**

"Los ciudadanos del sector informal de la economía gozarán de los mismos derechos consignados en el título del derecho al trabajo, a la protección del régimen de seguridad social integral.

El Estado propenderá por su modernización".

**Artículos transitorios presentados por el constituyente Angelino Garzón y que fueron votados minoritariamente:**

Primero: Los trabajadores despedidos estrictamente por sus actividades sindicales en los últimos cinco años, lo mismo que los docentes sancionados o destituidos por su participación en listas de candidatos a corporaciones públicas, serán reintegrados a sus respectivos cargos, a partir de la vigencia de la presente Constitución Política Nacional.

Segundo: Con el fin de promover un acuerdo sobre un proyecto de reforma laboral en la comisión permanente de concertación laboral, a partir de la vigencia de la presente Constitución Política Nacional, se suspende la aplicación de las leyes 50 y 60 expedidas por el Congreso de la República el año pasado.

Tercero: A partir de la presente Constitución Política Nacional, las cesantías de los empleados públicos del orden nacional se liquidarán con el salario promedio del último año laborado. Este derecho también cubre a los empleados públicos que se hayan retirado voluntariamente y que aún no hayan retirado sus cesantías.

JUAN CARLOS ESGUERRA PORTO-CARRERO

GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA

ANTONIO YEPES PARRA

ANGELINO GARZON

GERMAN TORO ZULUAGA

## Fe de Erratas

EDGAR MONCAYO  
GACETA CONSTITUCIONAL

Le solicito en forma urgente, se sirva incluir en el próximo número de la Gaceta Constitucional la siguiente fe de erratas.

Corresponde al artículo número 44 de lo publicado por la Secretaría de la Comisión Tercera, que se publicó en la Gaceta número 83, página 20:

**ARTICULO 44 PRIMER INCISO:**

El trámite de todos los proyectos de ley se iniciará en la Cámara de Representantes a propuesta de sus miembros, de los del Senado de la República, del Gobierno Nacional y de los órganos que indica el artículo 46° o por iniciativa popular.

CAMILO RAMIREZ BAQUERO  
Secretario Comisión III.



# Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

## Derechos de la Familia, el Niño, el Joven, la Mujer, la Tercera Edad y Minusválidos

Constituyentes:

**JAIME BENITEZ TOBON**  
**ANGELINO GARZON**  
**GUILLERMO PERRY**

**IVAN MARULANDA GOMEZ**  
**TULIO CUEVAS ROMERO**  
**GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA**

En las Mesas de Trabajo y en las Comisiones preparatorias que se realizaron en todo el territorio nacional para estudiar los temas con destino a la Asamblea Nacional Constituyente, se presentaron 698 propuestas relacionadas con los derechos de la familia, el niño, el joven, la mujer y la tercera edad.

El primer aspecto que llama la atención es precisamente este: que los cinco temas hubieran sido estudiados con profundidad e independencia de los demás asuntos constitucionales. El país demostró que quería ver reflejada en la Constitución a cada uno de los componentes del grupo humano. El hecho de que la Constitución vigente desde 1886 no mencione ninguno de estos cinco derechos y que ellos apenas tangencialmente fueran tratados en las reformas durante los 105 años, tal vez incentivó a la Nación a buscar que ahora sí se definan los derechos y deberes específicos de las personas que componen el núcleo fundamental de la sociedad.

La Constitución que nos rige trata sobre los derechos de algunas de las personas en abstracto, y lo que la ciudadanía expresó en esas Mesas y Comisiones fue su deseo de que se consagren los asuntos esenciales que tienen que ver con el colombiano durante las diferentes etapas de su vida, concretamente los derechos específicos de los más vulnerables, con lo cual la Comisión Quinta está totalmente de acuerdo.

Se presentaron para estudio de la Asamblea 131 proyectos de reformas constitucionales y 33 propuestas de Organismos no Gubernamentales. 27 proyectos y 10 propuestas, o sean 37 de los 164 documentos que la Asamblea tiene a estudio, contemplan en forma concreta algunos o todos los Derechos mencionados. Esto ratifica la misma intención manifiesta del pueblo sobre la importancia de estatuir los 5 aspectos.

No quiere decir por ello que tengan necesariamente que disgregarse. Se propone, por el contrario, darles un tratamiento de conjunto porque se cree que no puede hablarse de la familia sin coordinar sus contenidos con los del niño, el joven, la mujer o el anciano ni viceversa.

Siguiendo los criterios de la Comisión Quinta y del Reglamento de la Asamblea, se estudiaron con ánimo sereno e imparcial todas las alternativas allegadas. Con esas bases, se sometieron a la consideración y aprobación de dicha Comisión las siguientes ponencias y los respectivos artículos:

### 1. DERECHOS DE LA FAMILIA

No es necesario discutir por qué la familia es el núcleo, principio o elemento fundamental de la sociedad. Se reconoce a ella este lugar de privilegio dentro de la escala social porque todos deberíamos nacer, vivir y morir dentro de una familia.

Las personas unidas entre sí por vínculos naturales, como los diferentes grados de consanguinidad; o unidas por vínculos jurídicos, que se presentan entre esposos, afines o entre padres e hijos adoptivos, o por la voluntad responsable de constituirla, en los casos en que un hombre y una mujer se unen con la decisión de vivir juntos, tienen pleno derecho a conformar y desarrollar esta base de la sociedad, aunque no tengan entre sí vínculos de sangre ni contractuales formales, si llenan los requisitos de la ley, su conciencia, sus costumbres o tradiciones, su religión o sus creencias.

Siendo ello así, es apenas obvio determinar la protección del Estado y la sociedad para esa familia y fijar la inviolabilidad para su honra, dignidad e intimidad, así como sentar las bases de su absoluta igualdad de derechos y deberes.

Las familias unidas por vínculos naturales o jurídicos han sido reglamentadas durante toda nuestra vida civil.

Interpretando una necesidad nacional debe reflejarse en la Constitución la realidad en que vive hoy más de la cuarta parte de nuestra población. Se deben complementar las normas legales vigentes sobre "uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes".

Debido a cambios de mentalidad, a problemas en la primera unión y al acomodamiento económico y social de las gentes, se ve cómo desde 1900 tiene un incremento sostenido la unión libre. En la generación de la primera década de ese siglo, se encuentra un 10% de las familias en esta situación; en la generación del 40 encontramos un 26%; en la del 50 pasa al 30% y en la de 1960 a 1964 asciende a un 45.5%, según indica la obra "La Nupcialidad en Colombia, evolución y tendencia" de las investigadoras Lucero Zamudio y Norma Rubiano.

Es un incremento tan alto que hubo necesidad de analizarlo, encontrando que se basó en una muestra nacional urbana de 22.111 hogares, representativa por región, estrato social, generación y sexo y que aplicaron 5.200 encuestas a personas separadas. Dicha labor fue realizada por la Universidad Externado de Colombia, con apoyo financiero del Icfes y Colciencias y

será pronto publicada en coedición de la Universidad y el ICBF. El profesionalismo de las investigadoras y el respaldo de estas Entidades garantizan la seriedad de los datos obtenidos.

De otra parte se ve en la Encuesta Nacional de Prevalencia de Uso de Anticoncepción, adelantada en 1978, que el 17% de mujeres se hallaban en unión libre, cifra que en sólo 8 años ascendió a 19% como se lee en la Encuesta Nacional de Prevalencia, Demografía y Salud de 1986 y pasó al 23% en 1985, según estudio sobre Nupcialidad citado.

También allí se encuentra que la mayoría de los colombianos casados por lo civil o lo católico o en unión libre considera que esta última debe reglamentarse y es nuestra propuesta a la Asamblea.

Especial énfasis merece la necesidad de mantener la armonía y la unidad familiar, fundamento de la convivencia social y de la paz. El respeto recíproco entre los integrantes de una familia será la mejor pauta para el respeto recíproco entre todos los integrantes de la sociedad.

Otro aspecto fundamental que se incluye en la propuesta es el relacionado con los hijos.

Se dice en el articulado que la pareja tiene derecho a regular el número y estanciamiento de sus hijos, puesto que sólo en grupos familiares acordes con las posibilidades sociales y económicas, en donde sean tenidos en cuenta factores tan importantes como la disponibilidad de tiempo para orientar, acompañar y conversar con los hijos y demás integrantes, puede aspirarse a vivir en armonía y dignamente. No es vida digna la de los niños que se traen a un hogar inconscientemente y sólo para sufrir. No puede haber armonía cuando el hacinamiento, el hambre, la falta de educación, la desprotección en general y el abandono son los compañeros de cada día.

Desde la ley 57 de 1887 nuestras normas civiles han determinado deberes y derechos para los hijos. Las normas han hablado de hijos legítimos, ilegítimos, legitimados, adoptivos, etc. Se propone hoy confirmar la igualdad de derechos y deberes para todos los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, bien sean adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica. No se puede ocultar la realidad universal relacionada con las diferentes formas de procreación que existen en apoyo de las personas o familias que no han procreado en forma natural.

Especialmente en este punto debe ser

tenido en cuenta el hecho innegable de que un niño procreado con apoyo de la ciencia no deja por ello de ser un niño y, en consecuencia, los Estados deben legislar para reglamentar las obligaciones de sus progenitores, sus otros derechos y deberes, y prohibir la manipulación científica que lleve a la reproducción de seres idénticos (clones), es decir, que acabe con la diversidad del hombre.

La nueva Constitución de Colombia tiene derecho a ser una de las primeras que en el mundo traten este tema y por ello así se propone. Coincide el momento del desarrollo científico con el nacer de un nuevo ordenamiento jurídico.

Igualmente el proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno Nacional dice que "sólo la ley colombiana regulará las formas de matrimonio...". Esta propuesta dio oportunidad para estudiar lo relacionado con matrimonios válidamente celebrados en el país o en el exterior y así, para evitar inconvenientes a familias legal y formalmente establecidas, se propone una redacción diferente que acoge, en líneas generales, la intención gubernamental y del pueblo de establecer el divorcio en Colombia.

El incremento sostenido de las separaciones que para la generación del 44 alcanzan 32.5%; el descenso en la duración de las uniones, donde se ve que entre el primero y el cuarto año se producen el 31.1% de las rupturas; la alta presencia de separados en el país porque el 41% de los hogares urbanos encuestados incluían por lo menos una persona que no convivía con su pareja, encontrando que 2.5 de cada 10 personas unidas estaban separadas; la utilización de los hijos en el conflicto conyugal porque con ellos presionan afectivamente al otro cónyuge haciéndoles inmenso daño con la vivencia cotidiana del conflicto conyugal y sus consecuencias, según lo reconocieron los mismos padres; el aumento de las uniones sucesivas que nos muestra cómo el 94% de los separados se encuentran en unión de hecho, el 3% obtuvo anulación y el otro 3% acudió a la figura simbólica de un matrimonio civil en el extranjero, significando que ese 94% estaría en situación de adulterio y el 3% en una especie de bigamia "que se mueve entre cierto reconocimiento social y la indiferencia legal"; la falta de reglamentación sobre las obligaciones económicas de los cónyuges durante la separación o después de ella y la opinión que el pueblo ha tomado frente al divorcio hacen que sea ésta la solución, no buena, pero sí necesaria, según concluyen las mencionadas investigadoras Zamudio y Rubiano en la obra citada.

Se reconoce y se repite que no es la solución ideal. La situación perfecta para un hogar es vivir bien, en familia. El ideal de quienes integran en cualquier forma su núcleo familiar es el de vivir unidos para siempre entre sí y con sus hijos. El máximo desarrollo para un niño es el que puede lograr con sus padres y familia.

Pero el divorcio es necesario cuando el bienestar de la familia y en especial de los niños exige esta solución.

Es preferible el adecuado desarrollo emocional de un niño, que el crecer con la figura simbólica de unos padres cuando éstos, con su conducta y ejemplo, le proporcionan malformaciones que luego serán la línea de conducta con sus propios hijos.

No es necesario citar la cantidad de encuestas, investigaciones y textos que en el país se han dado sobre este tema.

"Se consagrará una competencia privativa de la ley colombiana para que el Estado, en ejercicio de la potestad indelegable, regule la forma matrimonial civil, sin perjuicio de la libertad de los cónyuges para el cumplimiento de los actos propios de su convicción religiosa con la posibilidad de disolución del vínculo con arreglo a lo establecido en la legislación civil", como dice la exposición de motivos del proyecto gubernamental.

Se resalta la propuesta en el sentido de que los matrimonios religiosos tendrían efectos civiles en los términos que estableciera la ley.

Debe el Gobierno Nacional, en consecuencia, tramitar la reforma Concordataria y/o tomar las determinaciones conducentes a este fin.

## 2. DERECHOS DE LOS NIÑOS

"...Aún no ha sido refutado el axioma de que la educación y el cuidado de la infancia es una obligación de las más importantes del legislador y descuidarlas es producir una profunda herida al Estado".

*La Política, Aristóteles*

El niño no puede ser considerado como un ser aislado. Es producto de la maternidad, la familia y la sociedad. Estas condicionan su existencia por cuanto él evoluciona siempre con respecto a ellas, lo cual hace evidente que el niño es un ser en alto grado indefenso y frágil.

De este modo, a lo largo de la historia vemos cómo el niño ha sido destinado a tomar un lugar supeditado a las características de la sociedad a la cual pertenece. En el origen, fue protegido por instinto; más tarde, en la Edad Media, corrió con la misma suerte de sus padres y familiares al ser explotado como siervo cuando ellos también lo eran; mientras que, por su parte, la sociedad de la revolución industrial lo determinó, a través de la educación y la cultura, como un factor de producción.

En el siglo veinte, una vez superados los problemas de libertad y saciadas las necesidades primarias del hombre, un despertar de la conciencia social llevó a las naciones industrializadas a pensar en el niño y su protección, pues se entendió que éste representa y garantiza el futuro de un pueblo. Sin embargo, en los países menos desarrollados el niño continúa siendo el más débil y vulnerable miembro de la comunidad, objeto de malos tratos y desatenciones, a pesar de ser él quien encarna la conservación de la especie.

Así, en Colombia la tasa de mortalidad infantil ha alcanzado niveles críticos, de ahí que ocupe el puesto 78 dentro de la escala mundial con relación a este problema. Por cada 1.000 niños nacidos en el país mueren 42, la mayoría menores de un año, debido a complicaciones sufridas por la madre durante el embarazo, el parto o el postparto. Por otro lado, anualmente son abandonados por sus padres 20.000 niños; 100.000 menores sufren las consecuencias del maltrato y el abuso sexual y aproximadamente 5.000, entre niños y adolescentes expósitos, deambulan por las calles. Frecuentemente los juzgados reportan un gran número de menores que, ante la ausencia de solidaridad por parte de la población,

infringen la ley y terminan por convertirse en delincuentes.

El anterior compendio no sólo refleja la aguda crisis económica y social en que vive sumida la nación, cuyos efectos han recaído principalmente sobre los niños y los jóvenes, sino también, la necesidad de establecer garantías claras y efectivas que protejan al grupo humano que representa el futuro de Colombia.

La actual Constitución y muchos de los proyectos tendientes a modificarla, presentados ante la Asamblea Constituyente, parecen resaltar la organización del poder y la distribución del mismo por encima de la persona, a pesar de ser éste principio y razón de la sociedad y del Estado y fundamento de la Constitución en un Estado de Derecho que, como el nuestro, busca asegurar y exigir a los gobernantes el cumplimiento de sus deberes y hacer más efectiva la práctica de los derechos y libertades individuales y colectivos. Por lo tanto, si vamos a consagrar un Estado Social de Derecho, es necesario contemplar específicamente los derechos del grupo humano más vulnerable —la población infantil—, ya que por carecer dichos derechos de significado dentro de la vida política, económica, social y cultural se han establecido desigualdades y, en gran medida, se han forjado los cimientos de la actual violencia.

El artículo propuesto se presenta en una forma sencilla, de fácil identificación y comprensión, para que todas las personas ejerzan tutela sobre los derechos del niño y puedan exigir su cumplimiento, porque el ejercicio de estos derechos involucra a la sociedad entera, pues los niños dependen de la solidaridad de ésta para crecer, formarse y ser adultos. Incluye, además, una síntesis de dichos derechos destinados a facilitar al niño la comprensión y el ejercicio de los mismos, durante la enseñanza curricular, de acuerdo con su grado de desarrollo y sus capacidades.

En este articulado se distinguen los derechos esenciales del niño que garantizan a éste un desarrollo armónico e integral como ser humano. Estos derechos no sólo están relacionados con la vida, la integridad, el nombre y la nacionalidad, sino que también hacen del niño sujeto de derecho, en la medida en que —por medio de la familia, la sociedad y el Estado— le asegura la salud, la educación y la cultura. De este modo se le proporcionan las condiciones físicas y mentales adecuadas para adquirir el conocimiento requerido para comprender su vida y la de los demás; despertar la creatividad y la percepción; entender y respetar la diversidad y universalidad del mundo; hallar dicha verdad y crecer en experiencia; recibir el amor de la familia para prodigarlo en su vida adulta; desarrollar sus aptitudes de acuerdo con sus capacidades, expresar sus opiniones libremente, porque al hacerlo sus ideas propiciarán el diálogo que lo llevará a compartir con otros sus vivencias y a recibir respuestas que alimenten su curiosidad y ensanchen su visión del Cosmos; y le enseñen a no temer para poder enfrentar con madurez los retos que le ofrece la vida.

De tal manera, el artículo expone los derechos de protección, con los cuales se ampara al niño de la discriminación, el

abandono en cualquiera de sus formas. las prácticas lesivas a la dignidad humana y de cualquier tipo de indefensión que coloque en peligro su desarrollo físico y/o mental.

Igualmente el articulado concreta la responsabilidad primigenia de los padres y de la familia, en lo que refiere a la asistencia, educación y cuidado de los niños; de la sociedad, porque ellos requieren de ésta para su formación y protección; y del Estado para suplir la falta de los padres o para ayudar cuando éstos no puedan proporcionar al niño los requisitos indispensables para llevar una vida plena.

El texto del artículo, entonces, privilegia la condición del niño en todo momento y circunstancia, en razón a su especial vulnerabilidad, como un deber del individuo, la sociedad y los poderes públicos, y como interés supremo de la raza humana.

Ya en cuanto al texto mismo, se deben hacer dos breves observaciones:

1. Cuando se dice que "los derechos del niño están primero que los derechos de los demás" y que cualquier persona puede exigir su cumplimiento, se está por primera vez reconociendo el derecho de los vecinos a proteger a los niños de su comunidad, denunciando discreta o abiertamente esa enorme cantidad de casos de maltratos que se escuchan y se ven aun sin quererlo, y que hoy no se pueden evitar porque los derechos del niño no han sido reconocidos o priorizados.

Muchas violaciones o atentados sexuales, mutilaciones o destrozos físicos o psicológicos se podrán evitar en el futuro, gracias a la resuelta determinación de reconocer que la sociedad debe rodear y salvar a los niños, si pretende mejorar sus futuras generaciones.

2. Se hace énfasis en que este texto debe mencionar, así sea en forma sólo enunciativa, los derechos y problemas del niño llamándolos por sus propios nombres: integridad - seguridad - alimentación - familia - recreación - abuso sexual - explotación -, etc., porque se pretende que a partir de 1992, cuando esté en plena vigencia la nueva Constitución Nacional, en las escuelas y colegios todos nuestros niños estudien sus derechos y puedan reclamar o exigir su cumplimiento, con lo cual se garantiza que no será por desconocimiento o ignorancia que puedan abusar de ellos. Esa es la razón para crear, para estar convencidos, que cada palabra de este texto es una nueva lección para millones de niños que hoy no saben, y ni siquiera sospechan, que la sociedad los protege.

### 3. DERECHOS DE LOS JOVENES

Ante el interés social que asiste a la Asamblea Nacional Constituyente no se puede olvidar, como ha venido sucediendo, la franja de población compuesta por los adolescentes. Hasta ahora la sociedad se ha comportado como si en el proceso de evolución del hombre colombiano se hubiese producido una ruptura de tal magnitud que cinco millones de jóvenes que viven en el país hubiesen dejado de existir. De esta manera se ha hundido en el desconocimiento social, cultural, y político una etapa fundamental de la vida del ser humano que está estrechamente ligada al desarrollo de las naciones.

Es por eso que Josefina Amézquita de Almeyda afirma que "la población adolescente juega un papel importante en nuestra sociedad, representa el vigor y la esperanza para alcanzar progreso y paz en los años venideros. Sin embargo, los jóvenes colombianos tienen que enfrentar grandes dificultades para lograr su desarrollo e integración a la sociedad. No existen políticas definidas ni mecanismos adecuados sobre la atención integral que se debe prestar al adolescente ni como individuo ni como grupo humano".

La adolescencia es una fase de transición entre la niñez dependiente y la vida adulta independiente. Ella es el centro donde confluyen las alegrías y traumas de la infancia y el despertar de conciencia e inicio del camino hacia la vida adulta. Se caracteriza por un rápido crecimiento físico, con énfasis en la genitalidad, acompañado por cambios psicológicos y variaciones en el comportamiento social del individuo. Dichos cambios llevan al ser humano a entrar en un periodo crítico, en el que el joven se hace potencialmente rebelde y susceptible a las influencias de su entorno. Como bien lo expresa el doctor Pedro Martínez Espinosa, médico especialista en adolescencia: "La adolescencia es tan confusa como el concepto que se tiene de ella; tal, que no tiene claridad del papel social que debe desempeñar".

En Colombia la crisis normal en que entra el adolescente se ve en muchos casos acrecentada por la situación de inestabilidad en el hogar. Para los jóvenes que han tenido que soportar los conflictos entre sus padres, el paso de la infancia a la adolescencia ha significado tener que truncar sus estudios para asumir responsabilidades en la manutención de la familia. De la misma manera, la falta de una adecuada infraestructura educativa lo lleva a la vinculación laboral temprana o al ocio con todas sus secuelas. Estas situaciones los han expuesto al abuso de los empleadores y, lo que es peor, a problemas de drogadicción, alcoholismo, violencia y oportunidades de enriquecimiento rápido e ilícito.

Por tanto, el adolescente requiere un tratamiento especial y un lugar en la Constitución como máximo ordenamiento jurídico del país para que de ahí se desprendan políticas de desarrollo que lleven al joven paulatinamente a la madurez.

Por esta razón, dentro del articulado se propone que el Estado y la sociedad le garanticen al joven un desarrollo integral que contemple los aspectos relativos a la formación física, social, intelectual y sexual; para que así él tenga la oportunidad de acceder a la participación activa en la vida cultural, deportiva, social, política, laboral y económica de la nación. Se trata de adecuar los medios para que el adolescente pueda incidir en la organización de su entorno mediante la intervención en la gestión de los organismos públicos y privados que se ocupan de la juventud.

Por último se propone extender el principio de participación ciudadana hasta los centros donde se generan las políticas, programas e intereses de los jóvenes, a fin de que éstos con su enfoque y forma de entender el mundo deliberen con los adultos sobre los asuntos que les competen, para que así, dentro de su proceso formativo, aprendan a decidir.

### 4. DERECHOS DE LA MUJER

La sociedad no siempre estuvo dominada por el sexo masculino. La existencia de un ancestral régimen de tipo matriarcal, en el cual la mujer era respetada y obedecida, es un hecho que ha sido comprobado y aceptado por antropólogos e historiadores. Con el tiempo, diferentes factores socioculturales, relacionados con el proceso de reproducción biológica de la raza humana y la distribución del trabajo, aspectos que llevaron a la mujer a asumir únicamente tareas de tipo doméstico, fueron definiendo una serie de valores, creencias, actitudes y prácticas dentro de la sociedad que se tradujeron luego en actos de discriminación, subordinación y subvaloración de la mujer, lo que la hizo muchas veces objeto de abusos y víctima de acciones violentas. De aquí la noción de sumisión y fragilidad que se tuvo de ella a lo largo de los siglos.

Con todo esto, la condición de la mujer es un problema que por mucho tiempo ha rondado por la mente de los pensadores. Ya en el siglo XVIII filósofos como Von Hippel se refirieron a ésta y señalaron que "la razón es un don que la naturaleza ha concedido a todos los seres en proporción igual". Pero es sólo hasta la época contemporánea —no hace muchos años— que un movimiento en favor de la mujer consigue reivindicar la imagen de ésta ante el mundo y lograr mejorar su posición en la sociedad.

Sin embargo, en naciones como la nuestra, el modelo de docilidad y vulnerabilidad parece no haber sido rebasado, a diferencia de los países desarrollados en los que gracias a dicho movimiento la mujer ha superado las desigualdades sociales y ha pasado a ser parte integral y activa de la comunidad a la que pertenece. Las estadísticas muestran cómo en nuestra Patria la mujer tiene menos oportunidades de acceso a la salud, la protección y la educación que el hombre. A su vez, en el campo laboral, a pesar de que su participación ha señalado cambios importantes en la estructura del mercado de trabajo (41% en 1989), el 35% de la población femenina urbana percibe una remuneración por debajo del sueldo mínimo, frente a un 16% de hombres que se encuentran en la misma situación; y si miramos hacia el sector rural encontramos mujeres que, sin ser dueñas de la tierra, trabajan sin paga —la mayoría de las veces— pues su oficio es considerado como una labor de apoyo a su marido, padres o hermanos. Igualmente, el desempleo generado por la situación económica actual recae con más fortaleza sobre ella: hoy en día el 55% de los desempleados del país son mujeres.

Por otra parte, diversos motivos, como la violencia —que ha dejado un sinnúmero de mujeres viudas— el abandono del hogar por parte del hombre y la displicencia de éste con respecto a la natalidad, han obligado a la mujer a incorporarse a los roles de producción adquiriendo la responsabilidad de ser la base de sustentación económica de su hogar, sin haber llegado jamás a desprenderse de los patrones culturales que la confinan al espacio doméstico y al cuidado de los hijos.

Del mismo modo, en el campo político la mujer siempre ha estado a la zaga del hombre. Es así como hasta 1932 se le

consideró incapaz para manejar sus propios bienes; sólo hasta 1957 pudo votar, es decir, ser ciudadana; y hasta 1974 estuvo sometida a la potestad marital que le obligaba a llevar el apellido de su cónyuge. En consecuencia, a través de los años, no obstante las significativas reformas laborales que le han facilitado el ejercicio de ciertos derechos, la mujer ha visto invariablemente restringido su acceso al poder. Por ejemplo aquí mismo, en la Constituyente, podemos ver cómo únicamente cuatro mujeres lograron un escaño; o cómo, en el Gobierno, sólo una hace parte del gabinete ministerial. En términos generales, si nos remontamos a peldaños más bajos en la escala social, la cantidad proporcional de mujeres que ocupan cargos ejecutivos, sigue siendo muy inferior a la de los hombres, a pesar de ser ellas mayoría demográfica.

Las anteriores reflexiones nos llevan a proponer que se "eleve a canon constitucional" el principio de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, consagrado en la Convención Internacional que trata el tema, suscrita por Colombia y aprobada por la Ley 51 de 1981, el cual se traduce en que la mujer y el hombre tienen capacidad para ejercer y gozar de los mismos derechos en todos los campos.

La mujer, como gestadora de vida, cumple una función vital para el género humano. Esta condición, que por siglos la colocó en una situación de inferioridad —aun cuando por esta acción pone en peligro su vida, ya que los problemas del embarazo, parto y posparto son en alto grado causa de mortalidad— debe servir para enaltecerla. Es indispensable, entonces, proteger a la mujer desde la infancia y prodigarle los cuidados que requiere para que pueda realizarse como individuo. De este modo, debe brindársele todo tipo de atenciones, no sólo en el campo de la salud, sino también en el aspecto educativo y nutricional, porque está comprobado que de su salud física y mental, de su educación y de su estabilidad económica y emocional depende el acto sublime de dar y preservar la vida y, en últimas, la calidad de la especie humana.

Así, se plantea que el Estado y la sociedad den protección médica y alimentaria a la mujer embarazada que no disponga de los medios que garanticen el buen desarrollo de su proceso de gestación. Todo ello con el fin de satisfacer el altísimo interés social de traer al mundo seres sanos y útiles para la Nación.

En el proyecto original presentado a la Comisión V se contemplaba "La libre opción de la mujer a la maternidad en los términos de la Ley", o sea el aborto; sin embargo, por tratarse de un tema de tanta trascendencia que necesariamente implicaría una extensa controversia, se excluyó del texto referido.

La permisibilidad que ha ocasionado la prohibición, ha llevado a hacer del aborto una empresa lucrativa a costa de la vida de un gran número de mujeres y a dejar en la orfandad a muchos niños, esto constituye un problema y una realidad del país. Luego el tema se transfirió al Congreso para que éste establezca un orden normativo que regule la situación de extrema gravedad de la mujer violada, a quien no sólo se le le-

siona su integridad física y moral, sino que se le condiciona su futuro; igualmente cuando el embarazo acarrea peligro para la vida de la mujer, o el niño que está en gestación, deba llegar a la vida con una enfermedad congénita, que le imposibilite el goce de la misma. Guardar la moral no puede ir más allá del derecho a la vida de quien ya la tiene.

De otra parte, es un error privar a la mujer embarazada "del derecho a trabajar", pues con una ocupación ella asegura sus medios de subsistencia, los del ser que está por nacer y los de todas las personas que se encuentran a su cargo. Por esto, se enfatiza sobre la necesidad de abolir la discriminación por efectos de la maternidad, tendiente a que ésta no limite las posibilidades de vinculación de la mujer a la fuerza laboral dependiente. Aquello se hace a pesar de que este asunto se encuentra contemplado en el decreto 1398 de 1990, reglamentario de la Ley 51 de 1981, porque dicho decreto no reguló en forma expresa el derecho que garantiza a la mujer embarazada el acceso al trabajo.

De igual manera, se consagra el derecho que tiene la mujer a permanecer al lado de su hijo recién nacido, pues sólo ella puede suministrar al niño los cuidados físicos y psíquicos que éste necesita. El primer contacto afectivo es fundamental para el nuevo ser, ya que en él se recogen muchos elementos que contribuyen en la formación de la personalidad y la estabilidad emocional. Es ideal que el padre participe también de este acontecimiento, en los primeros días del niño —de acuerdo con lo establecido por la última reforma laboral— porque su presencia proporciona a la mujer, además de una ayuda práctica, la seguridad que ella requiere para crear un ambiente propicio para el desarrollo de su hijo.

Por último, se establece una protección especial a la mujer cabeza de familia. Un número creciente de hogares tiene jefatura femenina. De acuerdo con los patrones de separación la gran mayoría de éstos están compuestos por mujeres jóvenes, con hijos todavía dependientes. Según la encuesta nacional de hogares DANE (1981) un 17% de los hogares en Colombia eran monoparentales, de los cuales el 85% correspondían a mujeres; el censo de 1985 reporta un 17.9% de hogares en esta situación y según el Estudio Nacional de Separaciones Conyugales, llevado a cabo por la Universidad Externado de Colombia en 1986, el porcentaje de mujeres cabeza de familia es del 21%. Para 1985, la tasa global de participación de la población femenina clasificada por el DANE en estado de miseria era del 22.5%, la más baja por sector social. La situación de pobreza es dramática y tiende a profundizarse por las altas tasas de dependencias concentradas en cabezas de mujeres solas, enfrentadas casi todas a gran inestabilidad laboral, baja remuneración y desprovistas del sistema de seguridad social.

Según Lucy Wartenberg y Lucero Zamudio quienes realizaron una investigación sobre Separación Conyugal y Redes de Apoyo, "de continuar la tendencia de aumento del abandono a mujeres con hijos y de no mejorarse la situación de empleo y las condiciones laborales, la situación de pobreza seguirá extendiéndose".

Un problema fundamental que destacan las investigadoras citadas, como parte de las problemáticas social que enfrentan las mujeres jefes de familia, es la relativa a la vivienda. "Las mujeres jefes de hogar quedan, por lo general, excluidas de los programas institucionales de vivienda, ya que por sí mismas no alcanzan a devengar ni un salario mínimo, estando por debajo de los requisitos de ingresos necesarios para adjudicación de vivienda".

Las condiciones de pobreza que asisten a la mayoría de las mujeres solas, responden a una realidad del país e influyen en la degradación de la calidad de vida de una gran parte de colombianos y constituye un factor de pobreza creciente, razón por la cual, la Comisión V aprobó por unanimidad la protección especial a la mujer jefe de familia.

## 5. TERCERA EDAD.

En tiempos pasados la sociedad fue generosa con el anciano. Lo hizo gobernante, juez, pontífice y consejero; lo ofreció con privilegios y lo hizo merecedor de respeto y veneración. Por aquel entonces los promedios de vida eran muy bajos y el hombre longevo era algo excepcional. Pero más tarde, con el surgimiento de la familia nuclear y la crisis de la familia extensa o patriarcal, en la cual los hombres y mujeres de edad desempeñaban roles importantes, el viejo pierde su lugar, pues se limitan las obligaciones de sus parientes, y la sociedad se vuelve esquiva con él. Es así como se crean alrededor de la vejez una serie de mitos y tabúes adversos que la asocian con la enfermedad, la inutilidad, la impotencia sexual y el aislamiento; en fin un cúmulo de versiones que le hacen aparecer como una edad estéril y dolorosa, alejada de cualquier clase de placer o satisfacción. Esta situación, íntimamente vinculada a problemas de orden económico y socio-cultural, origina una condición de inseguridad para el anciano, que hace cada vez más difícil su convivencia con la familia, porque sus hijos han dejado de ser un apoyo para él.

Sin embargo, nunca la tercera edad fue tan importante como lo es hoy, por el número de sus individuos y sus posibilidades. En los últimos 140 años, el promedio de vida humana ha aumentado 40 años gracias al desarrollo de la ciencia, y el número de personas mayores de 65 años ha crecido porcentualmente con respecto al resto de la población. A comienzos del siglo pasado sólo el 1% de los habitantes eran sexagenarios; al empezar este siglo, los ancianos eran el 4% y hoy son el 20%. Así, en la actualidad más de 1.000 millones de personas mayores de esta edad habitan nuestro planeta. Este incremento de la tercera edad, ha sacudido a la humanidad entera dando lugar a fenómenos de carácter económico, familiar, social y científico, del que, entre otras cosas, se han desprendido disciplinas como la geriatría, la gerontología, y el humanismo de la vejez.

En Colombia se calcula que en 1990 había 2.016.334 personas mayores de 60 años (6.1%), de las cuales 592.402, más de la cuarta parte de esta población, no cuentan con recursos necesarios para subsistir. Además, se sabe que la mayoría de los individuos pertenecientes a la tercera edad sufren de algún tipo de abandono social y muy pocos viejos tienen acceso a la

seguridad social. La cifra no alcanza siquiera al 1% en todo el territorio nacional.

Para la Nación es delicada la situación. Cada día se incrementa el número y porcentaje de personas que llegan a esta tercera edad en condiciones de mala salud, bajos ingresos, malas pensiones cuando las hay, mínima capacitación porque su educación fue baja y en alta porción de mujeres que se dedicaron en su época a labores domésticas no remuneradas y por tanto llegan a esta etapa desprovistas de los medios requeridos para sobrevivir.

Si se ha de cumplir el plazo demográfico, se impone entonces la necesidad de cambiar la idea que se tiene de la vejez y se hace prioritario reeducar a la sociedad para que ésta pueda asumir con responsabilidad aquella realidad que se avecina. Luego, en esta Constitución social y humanística por excelencia, la tercera edad debe gozar de las garantías que le proporcione una vida digna. Por ésto, el articulado propone que el Estado, la familia y la sociedad protejan y asistan al anciano, le aseguren el respeto de los asociados, le integren a la vida comunitaria y le otorguen los servicios de la seguridad social integral y ayuda alimentaria en caso de indigencia.

La tercera edad no es una enfermedad. No es un concepto abstracto, sino concreto. Tiene problemas específicos, pero también capacidades y recursos de compensación propios tan positivos como los que caracterizan a otras edades. Contrariamente a lo que se piensa, el anciano es capaz de trabajar, de divertirse, de sentir placer y satisfacción y, sobre todo, de pertenecer a una comunidad y ser útil a ésta. Debe mantenerse en su propio medio social, pues su bienestar comienza en el contexto familiar. La experiencia en países industrializados dice que es perjudicial y poco aconsejable tratar de reunir a las personas mayores en residencias especiales que los aislen de su comunidad. Por el contrario, debe brindárseles la posibilidad de que conserven su autonomía e independencia. Institucionalizarlas puede ocasionarles desórdenes de tipo mental que comprometan su salud integral, mientras que un ambiente sano, en el medio en que acostumbran a desenvolverse, contribuye a la prevención de las enfermedades. En Colombia las personas de la tercera edad han expresado en distintas ocasiones su deseo de actuar sobre el propio entorno y de permanecer en su medio social y familiar. Es éste el gran reto de la gerontología. Ha de buscarse, por lo tanto, que la familia cumpla con la función de proteger y socializar al anciano, en colaboración con la solidaridad ciudadana —sistema que ya se emplea en Inglaterra dentro del contexto de la seguridad social—, con el fin de restaurar la capacidad productiva de éste.

Para que la vida del hombre sea digna de comienzo a fin, es perentorio asegurarle a la persona de la tercera edad el derecho a la seguridad y el disfrute del bienestar social que incluyen los de salud, la alimentación adecuada y la vivienda. Se habla aquí de seguridad y bienestar social antes que de cualquier acto de caridad porque la conmiseración es nociva para el anciano. Igualmente se hace énfasis en la salud mental, en los factores psico-sociales y en el medio en que ha de desenvolverse el viejo, puesto que éstos actúan como determi-

nantes del tipo y la calidad del envejecimiento. Se trata, al fin y al cabo, de crear un campo propicio para que el legislador establezca los conductos adecuados para proteger y facilitar al anciano la adaptación al mundo dinámico de hoy, es decir, desarrollar una especie de "ecología de la vejez" que tenga como principal motivo hacer de los mayores personas productivas.

#### **6. DERECHOS DE LOS DISMINUIDOS FÍSICOS, SENSORIALES Y PSÍQUICOS**

Es asunto bien difícil no tratar en una Constitución todo lo relacionado con los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. Pero es igualmente difícil tratar este asunto por el nivel de compromiso que conlleva, por la dificultad para dictar normas que realmente puedan cumplirse o para no despertar falsas expectativas.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional contempla en su proyecto un magnífico artículo que incluye la totalidad del problema y sus soluciones, se estima que ha analizado la viabilidad de las alternativas que contempla y, en consecuencia, al someterse a consideración de la Comisión Quinta ésta lo aprobó por unanimidad texto.

Seguramente el Gobierno Nacional consideró la enorme problemática que este tema encierra. 8% de la población colombiana sufre problemas de deficiencia mental y hay quienes ubican hasta en un 40% el porcentaje de población que sufre deficiencias físicas y no conocemos estadísticas confiables sobre limitaciones sensoriales, o sea que nos estamos refiriendo a una gran masa de la población colombiana.

Lo que se haga al respecto es muy importante para los minusválidos, sus familias y la sociedad, y especialmente para todos si se logra por parte del Estado su incorporación al trabajo productivo, a través de una política de empleos protegidos como ya existe en otras partes del mundo.

El Código del Menor incluye este tema en forma amplia y en sus artículos 222 a 227 contempla soluciones ideales, especialmente para el niño. Dice, por ejemplo, que ninguna construcción podrá realizarse sin "facilidades de acceso y de tránsito para menores con deficiencia física" y crea el Comité Nacional para la Protección del Menor Deficiente, ordenando a los Ministerios de Salud y Educación y al I.C.B.F. atención especial para estos casos. El Estado debe cumplir con estos preceptos legales.

#### **DERECHOS DE LA FAMILIA**

##### **ARTICULO**

1. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales, o jurídicos; por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

2. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia y la ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

3. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus

integrantes. Cualquier forma de violencia dentro de la familia destruye su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

4. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.

5. La pareja tiene derecho a decidir de manera libre y responsable sobre el número de hijos; y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

6. La ley civil (regulará) el matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, la separación y disolución del mismo.

7. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio (cesarán) por divorcio con arreglo a la ley civil.

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión o en los términos que establezca la Ley.

8. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

#### **ARTICULO DE APLICACION**

Las disposiciones contenidas en el Código Civil, ley 1ª de 1976, Código de Procedimiento Civil, decretos 2668 de 1988, 902 de 1988, 999 de 1988, 2458 de 1988, 2272 de 1989, 1900 de 1989, y demás normas que los adicionen y reformen, relativas a los efectos civiles del matrimonio, la separación de cuerpos y al divorcio del matrimonio civil se aplicarán tanto a los matrimonios ya contraídos, como a los que se celebren en lo sucesivo cualquiera que haya sido o llegare a ser la forma de su celebración.

#### **ARTICULO MINORITARIO DERECHOS DE LA FAMILIA**

1. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Está compuesta por personas unidas entre sí por vínculos naturales o jurídicos o por la voluntad responsable de constituirla. Un hombre y una mujer tienen derecho a unirse en matrimonio y a conformar y desarrollar libremente su familia.

2. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia y la ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

3. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia destruye su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley.

4. La pareja tiene derecho a decidir de manera libre y responsable sobre el número de hijos. Debe sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

5. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente, o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.

6. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y



derechos de los cónyuges, la separación y disolución se rigen por la ley civil.

7. Los matrimonios religiosos podrán tener efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Todo matrimonio, en lo que se refiera a sus efectos civiles, puede ser disuelto por divorcio con arreglo a la ley civil.

8. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

#### ARTICULO DE APLICACION

Las disposiciones contenidas en el Código Civil, ley 1ª de 1976, Código de Procedimiento Civil, decretos 2668 de 1988, 902 de 1988, 999 de 1988, 2458 de 1988, 2272 de 1989, 1900 de 1989, y demás normas que los adicionen y reformen, relativas a los efectos civiles del matrimonio, la separación de cuerpos y al divorcio del matrimonio civil se aplicarán tanto a los matrimonios ya contraídos, como a los que se celebren en lo sucesivo cualquiera que haya sido o llegare a ser la forma de su celebración.

#### DERECHOS DE LOS NIÑOS

**ARTICULO.—** Los niños tienen como derechos fundamentales la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, a un nombre y nacionalidad, a una familia y a no ser separado de ella, al cuidado y al amor, a la educación y la cultura, a la recreación y a expresar su opinión libremente. Son protegidos contra toda forma de abandono,

violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Tienen los demás derechos consagrados en la Constitución, las leyes y Tratados Internacionales suscritos por Colombia.

Es obligación de la familia, la sociedad y el Estado, asistir y proteger el niño para garantizar su desarrollo armónico integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Los derechos de los niños están primero que los derechos de los demás. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su garantía y cumplimiento y la sanción de los infractores.

#### DERECHOS DE LOS JOVENES

**ARTICULO.—** El adolescente tiene derecho a la protección y a su formación moral, física, psicológica, intelectual, sexual y social.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en la vida cultural, deportiva, social, política, laboral y económica de la Nación. Promueven su intervención en las decisiones y en la gestión de los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

#### DERECHOS DE LA MUJER

**ARTICULO.—** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. Ella no puede ser discriminada por sexo o maternidad y goza de especial asistencia y protección antes y después del parto. Si

está desempleada y desamparada recibirá subsidio alimentario por parte del Estado. Este apoyará singularmente a la mujer cabeza de familia.

#### DERECHOS DE LA TERCERA EDAD

**ARTICULO.—** El Estado, la sociedad y la familia protegen y asisten a las personas que han llegado a la tercera edad, les aseguran el respeto de los asociados, buscan su integración a la vida activa y comunitaria, les garantizan los servicios de la seguridad social integral y subsidio alimentario en caso de indigencia.

#### ATENCION A DISMINUIDOS FISICOS, SENSORIALES Y SIQUICOS

**ARTICULO.—** El Estado realizará una política de previsión, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes prestará la atención especializada que requieran y los amparará especialmente para que puedan disfrutar de los derechos que este título garantiza. Siguen firmas.

#### PROPOSICION

Nos permitimos solicitar que se otorgue primer debate, en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, al proyecto sobre Familia, discutido y votado en la sesión de la fecha en la Comisión Quinta.

Bogotá, mayo 15 de 1991. **JAIIME BENITEZ TOBON, ANGELINO GARZON, GUILLERMO PERRY, IVAN MARULANDA GOMEZ.**

## Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

# Planeación

Constituyentes:

**ALVARO CALA HEDERICH**  
**HELENA HERRAN DE MONTOYA**  
**MARIANO OSPINA HERNANDEZ**

**JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO**  
**CARLOS RODADO NORIEGA**  
**GERMAN ROJAS NIÑO**

En la Subcomisión II de la Comisión V se trató el tema de la Planeación para Colombia con base en las propuestas presentadas a la A.N.C., pero no se logró un consenso pleno entre los delegatarios de dicha subcomisión, de suerte que se presentaron a la Comisión V dos grupos de artículos: el primero constaba de 15 artículos presentados solidariamente por Mariano Ospina H. y Germán Rojas N. y el segundo es un grupo de 12 artículos para la reforma constitucional más 13 artículos para la Ley Orgánica de la Planeación, presentados por el H. D. Alvaro Cala H.

El estudio de ese material adelantado por la Comisión V en pleno permitió su consolidación en los 6 artículos básicos para la Constitución más un artículo transitorio que ahora se presentan para su discusión en la plenaria, con el consenso de nuestra Comisión.

Esta consolidación de los articulados representa un proceso gradual de acercamiento entre los distintos puntos de vista de los delegatarios de dicha Comisión que podemos resumir de la siguiente manera, tomando como base el articulado conjunto de los Delegatarios Rojas y Ospina:

Se suprimieron los artículos 1, 2 y 3 en razón de que los temas tratados en ellos, como la libertad de empresa, la propiedad como derecho que implica obligaciones, y la descentralización administrativa de los entes territoriales, estaban debidamente contemplados en otros artículos propuestos por la Comisión V y por algunos otros de la A.N.C.

El nuevo Artículo 1º se concentra en la definición del Plan Nacional de Desarrollo, explicando qué habrá de integrar los aspectos económicos, social y físico del desarrollo y señalando sus componentes de largo, mediano y corto plazo hasta llegar a los proyectos que habrán de cuantificarse en forma detallada, a fin de dar paso a la formulación de un Presupuesto anual de la Nación, en todo armonizado con el Plan Integral de la misma.

El Artículo 2º intenta incorporar los conceptos de la planeación participativa de los diversos niveles de la administración territorial y de todos los sectores económicos y sociales de la actividad nacional en un Consejo Nacional de Planeación con funciones consultivas para el Gobierno. En esa forma la planeación será participativa e

indicativa para los sectores no oficiales de la nación los cuales tendrán así voz pero no voto decisorio en las políticas oficiales para el desarrollo nacional.

El Artículo 3º señala la responsabilidad del Gobierno en la formulación del Plan de Desarrollo con participación de los equipos técnicos necesarios ya sea de nivel nacional como regional y señala, también, las funciones de vigilancia política que corresponderán al Congreso de la República, el cual recupera una parte importante del poder decisorio en esta materia pero dentro de unas limitaciones que impidan el desbordamiento fiscal o el desorden en la estructura económica y social del Plan.

Este es el momento para recordar lo que dijimos con motivo del debate sobre la nueva estructura y acciones del Banco de la República en el sentido de que la coordinación de las políticas fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria y en general todas las políticas económicas y financieras del Estado deberá buscarse precisamente en el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo y una vez lograda esa armonización todos los organismos del Estado involucrados deberán contribuir al

cumplimiento de ese Plan integral manteniendo los controles y acciones propias de su respectiva esfera de acción, como se espera del propio Banco de la República.

El Artículo 4° remite a la Ley la preparación de normas de mayor elasticidad, tanto para lo relacionado con los procesos de formulación de los planes de desarrollo y su armonización con los diversos entes territoriales, como para la conformación de los Consejos asesores de la planeación en todos esos niveles, conservando en todo caso la característica de Consejos asesores y foros de participación democrática que se señalaron para el Consejo Nacional de Planeación.

Finalmente, la Comisión V consideró prudente incorporar en este articulado lo correspondiente a un mecanismo de control de Resultados para los planes en sus diversos niveles territoriales, pues es claro que este tipo de control es bien diferente de los controles fiscales que pueden y deben ejercer organismos como la Contraloría General de la República y las respectivas Contralorías de los entes territoriales que continúen operando o entren en funcionamiento a partir de la reforma constitucional.

En relación con el Artículo Transitorio se observa que se trata de dar al Gobierno la responsabilidad de diseñar unos mecanismos de planeación para el desarrollo de los pueblos indígenas que habrán de plantearse siguiendo criterios sobre las condiciones físicas y culturales, muy peculiares para cada uno de dichos pueblos y de los territorios que les señale la ley.

En esta forma estamos proponiendo un sistema ampliado y mejorado para la intervención del Estado en el proceso del desarrollo nacional con bases de técnica administrativa, sin desplantes ni revoluciones demagógicas y dando continuidad a un proceso que se inició formalmente en 1949 con la Misión del Banco Mundial que orientó la formulación del primer plan nacional de desarrollo de nuestro país. El articulado propuesto recoge la experiencia no muy afortunada de la reforma constitucional de 1968 en esta materia y permitirá una participación más efectiva y armónica del Congreso y del sector privado en la formulación de los planes de desarrollo a nivel nacional, y de los correspondientes organismos públicos y privados en los demás niveles territoriales.

Con todo, el buen suceso del sistema de planeación integral, democrática y estratégica que se propone dependerá finalmente de la voluntad política y la capacidad técnica de los ciudadanos que participen en el proceso de planeación y ejecución tanto en el sector oficial como en el sector privado. Es decir, las reformas constitucionales no resolverán por sí solas los problemas del atraso nacional sino que requerirán aún, un gran esfuerzo de educación y capacitación moral y técnica del pueblo colombiano.

Por lo anterior se solicita a la ANC que imparta su aprobación en ler. debate al articulado aquí propuesto, a saber:

#### **PLANEACION INTEGRAL ARTICULO 1° - LOS PLANES DE DESARROLLO**

Habrà un plan nacional de desarrollo, conformado por una parte general, y un plan de inversiones de las entidades pù-

blicas del orden nacional. En la parte general se señalarán las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno especificando sus propósitos y objetivos de largo plazo y las metas y prioridades de la acción estatal, a mediano plazo, para alcanzar dichos propósitos y objetivos. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada con los otros niveles de gobierno, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la constitución y las leyes. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo de las entidades públicas del orden territorial respectivo.

#### **ARTICULO 2° . CONSEJOS DE PLANEACION**

Habrà un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá un carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan de desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su periodo será de ocho (8) años y cada cuatro (4) años habrá una renovación parcial en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

**ARTICULO 3° .** Elaboración, discusión y aprobación de los planes.

El Gobierno elaborará el plan nacional de desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación, oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis (6) meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el Gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en este artículo.

El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley orgánica que

tendrá prelación sobre las demás leyes, en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. Con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprobare el plan nacional de inversiones públicas en un término de tres (3) meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso (órgano Legislativo) podrá modificar el plan nacional de inversiones públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

#### **ARTICULO 4° . Ley orgánica de la planeación.**

La ley orgánica de la planeación reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos públicos. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes.

#### **ARTICULO 5° . Control de resultados nacionales.**

El sistema de control de resultados para vigilar el cumplimiento del plan de todas sus fases, estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación el cual le informará al Congreso de acuerdo con la ley.

#### **ARTICULO 6° . Control de resultados regionales.**

Las oficinas departamentales de Planeación harán el control de resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos de la Ley.

En todo caso, el Departamento Nacional de Planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicho control sobre cualquier entidad territorial.

**ARTICULO TRANSITORIO.** El Gobierno diseñará, conjuntamente, con las comunidades indígenas, el plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas, el cual será financiado con recursos públicos, y, anualmente, se asignarán en el presupuesto general de la Nación las partidas correspondientes.

#### **PROPOSICION**

Concluida la discusión y realizada la votación del proyecto sobre la PLANEACION INTEGRAL, pedimos que se envíe a la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, para que tenga el primer debate.

Bogotá, mayo 13 de 1991.  
HELENA HERRAN DE MONTOYA,  
CARLOS RODADO NORIEGA, MARIANO  
OSPINA HERNANDEZ, JESUS PEREZ  
GONZALEZ-RUBIO.



# Informe-Ponencia para Sesión Plenaria Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, Proposiciones Divergentes

Ponente: MARIA TERESA GARCÉS LLOREDA

## NORMAS GENERALES

**ARTICULO 1°.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la Administración cuando encuentre que violan ostensiblemente la Constitución, la Ley o cualquier otra norma de superior categoría, con los requisitos que establezca la Ley.

**ARTICULO 2°.** Si durante el proceso de simple nulidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el respectivo Tribunal encontrare violatorio de una norma superior un acto administrativo conexo o relacionado con el acto acusado, podrá asumir su juzgamiento de oficio, para efectos de su nulidad.

**ARTICULO 3°.** Las acciones de simple nulidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se resolverán mediante un proceso breve y sumario.

**ARTICULO 4°.** Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido, si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad al auto o a la sentencia hayan desaparecido los fundamentos constitucionales o legales de la anulación o la suspensión. La infracción de esta disposición será sancionada conforme a la Ley.

**ARTICULO 5°.** A partir del 1° de enero de 1992 y durante los próximos diez (10) años, el Gobierno Nacional invertirá no menos del diez por ciento (10%) del Presupuesto General de Gastos en la Rama Jurisdiccional y en el Ministerio Público.

## EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

### Artículo propuesto por la minoría

**ARTICULO 6°.** En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley, las autoridades aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales, de oficio o a petición de parte.

### Artículo acogido por la mayoría.

**ARTICULO 6°.** En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley, el Decreto, la Ordenanza, el Acuerdo o cualquier otro acto administrativo, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales.

Todos los jueces están obligados a declarar de oficio o a petición de parte la excepción de inconstitucionalidad en los casos pertinentes.

## LA CORTE CONSTITUCIONAL

Artículo presentado por María Teresa Garcés.

**ARTICULO 7°.** *Origen y composición de la Corte Constitucional:* La Corte Constitucional tendrá el número impar de Magistrados que determine la ley.

Los Magistrados de la Corte Constitucional serán nombrados por la respectiva Corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con los resultados de los concursos, que para el efecto se hayan realizado.

Artículo presentado por Carlos Daniel Abello Roca.

**ARTICULO 7°.** *Origen y composición de la Corte Constitucional:*

1. La Corte Constitucional estará integrada por nueve Magistrados elegidos para un periodo de nueve años por el Senado de la República, así:

a) La tercera parte de los candidatos que presente el Presidente de la República.

b) Las dos terceras partes de los candidatos que presente el Consejo Superior de la Judicatura.

2. Cada tres años el Senado elegirá la tercera parte de los Magistrados de la Corte Constitucional de los candidatos que le presenten el Presidente de la República y el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo presentado por Armando Holguín Sarria.

**ARTICULO 7°.** *Origen y Composición de la Corte Constitucional:*

La primera Corte Constitucional estará conformada por nueve Magistrados, nombrados así:

Dos por la Corte Suprema de Justicia, dos por el Consejo de Estado, dos por el Presidente de la República, dos por el Defensor del Pueblo y dos por la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

(No fue sometido a votación).

**ARTICULO 8°.** *Atribuciones de la Corte Constitucional:* A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y en consecuencia tendrá las siguientes atribuciones:

1. Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad, que presenten los ciudadanos, contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de la convocatoria de un plebiscito (o referendo) o de una Asamblea

Constituyente, para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

(Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los referendos de leyes y las consultas populares del orden nacional, estas últimas sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. Este aspecto queda sujeto a lo que se apruebe sobre consultas populares y referendos).

3. Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

4. Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los Decretos dictados por el Gobierno, con fundamento en los artículos 32, 76 ordinales 11 y 12 y 80 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

5. Ejercer el control directo de la constitucionalidad de los Decretos por los cuales el Gobierno Nacional declare los Estados de Excepción y de Emergencia Económica y Social y los Decretos Legislativos que expida en desarrollo de éstos, en relación exclusiva con la norma que le sirvió de fundamento. Sin embargo, si encuentra evidente la violación de otra norma constitucional, debe declararlo así; y conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra los mismos por otros motivos.

7. Decidir directamente sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben; con tal finalidad el Gobierno los remitirá a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes al de la sanción de la ley. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

**PARAGRAFO:** Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, se enmiende el defecto observado. Subsanado.

el vicio procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

**ARTICULO 9°.** Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad del acto materia de control.

El Defensor del Pueblo (Procurador General de la Nación) tendrá un término de veinte (20) días para rendir su concepto y la Corte Constitucional de cuarenta (40) para proferir el fallo.

Estos términos se restringirán a la cuarta parte en los Estados de Excepción y de Emergencia Económica y Social.

El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley.

**ARTICULO 10°.** Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a Cosa Juzgada Constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable en el fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

**ARTICULO 11°.** La Corte Constitucional se dará su propio reglamento.

#### LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**ARTICULO 12°.** La Corte Suprema de Justicia tendrá el número de Magistrados que determine la Ley. La Ley dividirá la Corte en Salas, señalará los asuntos que cada una de ellas deba conocer separadamente y determinará aquellos que deba conocer la Corte en pleno.

**ARTICULO 13°.** La Corte Suprema de Justicia es el organismo superior de la Jurisdicción Ordinaria; actuará como Tribunal de Casación y ejercerá las funciones que le señale la ley.

**ARTICULO 14°.** Son atribuciones especiales de la Corte Suprema de Justicia:

1. Previa acusación del fiscal general de la Nación, juzgar por cualquier hecho punible que se atribuya al presidente de la República, a los ministros del Despacho, al defensor del pueblo, a los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a los fiscales delegados ante la Corte y los Tribunales, a los jefes de Departamentos Administrativos, al contralor general de la República, a los embajadores y jefes de Misión Diplomática o Consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los comandantes generales.

2) Previa denuncia del Congreso de la República, investigar y juzgar al fiscal general de la Nación, por cualquier hecho punible que se le atribuya.

3) Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional.

4) Las demás que le señalen las leyes.

**PARAGRAFO:** Cuando los altos funcionarios enumerados anteriormente hubieran terminado el ejercicio del cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con la función desempeñada.

**ARTICULO 15°.** La Corte Suprema de Justicia se dará su propio reglamento.

#### EL CONSEJO DE ESTADO

**ARTICULO 16°.** El Consejo de Estado tendrá el número de magistrados que determine la Ley.

El Consejo se dividirá en salas o secciones para separar las funciones que le competen como tribunal supremo de lo Contencioso-Administrativo de las demás que le asignen la Constitución y la Ley.

La Ley señalará las funciones de cada una de las salas, el número de magistrados que deben integrarse y su organización interna.

**ARTICULO 17°.** Son atribuciones del Consejo de Estado:

1° Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo Contencioso-Administrativo, conforme a las reglas que señale la Ley.

2° Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

3° Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de Estados de Excepción, Estado de Emergencia Económica y Social, de créditos extraordinarios, y de decretos que desarrollan facultades extraordinarias y de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación y de creación de nuevos departamentos, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.

Los dictámenes del Consejo de Estado no son obligatorios para el Gobierno, salvo en los casos de créditos extraordinarios.

4° Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y de leyes.

5° (Conocer de los procesos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta constitución y la ley). Fue aplazada su discusión para la sesión plenaria.

6° Las demás funciones que determine la Ley.

**ARTICULO 18°.** El Consejo de Estado se dará su propio reglamento.

#### LAS CALIDADES PARA DESEMPEÑAR CARGOS DE MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE ESTADO.

##### Artículo minoritario:

**ARTICULO 19°.** Los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con los resultados de los concursos, que para el efecto se hayan realizado.

##### Artículo mayoritario:

**ARTICULO 19°.** Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

**ARTICULO 20°.** Para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. (No haber sido condenado por delitos comunes, lo sugiere la minoría)

2. (Ser mayor de 40 años, lo sugiere la minoría)

3. Ser abogado. (Titulado, lo sugiere la minoría)

4. Tener los conocimientos y la experiencia exigidos por la Ley.

5. (Haber obtenido la máxima calificación en el concurso, negado por la mayoría, lo propone la minoría)

**ARTICULO 21°.** Los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, tendrán un periodo de nueve (9) años y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, hayan tenido un rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso.

MARIA TERESA GARCES LLOREDA

#### EXPOSICION DE MOTIVOS DEL TEXTO ACOGIDO POR LA MAYORIA DE LA COMISION IV SOBRE CORTE CONSTITUCIONAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y CONSEJO DE ESTADO Y PROPOSICIONES DIVERGENTES.

Ponente: MARIA TERESA GARCES LLOREDA.

Fecha: 6 de marzo de 1991.

#### NORMAS GENERALES

La Comisión IV acogió por unanimidad algunas normas generales tendientes a fortalecer los mecanismos propios de la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo para ejercer la guarda de la Constitución y la Ley:

#### Suspensión Provisional de Actos Administrativos:

El origen de esta figura jurídica se remonta a lo dispuesto por los artículos 191 y 192 de la Constitución de 1886 y, tal como se encuentra en la Constitución actual, proviene del Acto Legislativo N° 1° de 1945.

Cuando un acto administrativo es ostensiblemente violatorio de la Constitución o la Ley debe poderse suspender en forma inmediata por la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo para evitar el daño que pueda causar dentro del ordenamiento jurídico general.

Dicha suspensión se realiza provisionalmente mientras el tribunal juzgador decide en forma definitiva sobre su ilegalidad o inconstitucionalidad.

El texto propuesto precisa la causa de suspensión de los actos administrativos o sea, cuando violen en forma manifiesta la Constitución, la Ley, o cualquiera otra norma de carácter superior.

#### Juzgamiento de oficio por la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo:

Tradicionalmente la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo no ha tenido

facultades para ejercer de oficio el control de constitucionalidad y de legalidad.

En algunas ocasiones en el momento de examinar las normas acusadas se encuentra claramente alguna violación de normas superiores por disposiciones que no han sido acusadas. La Comisión propone como una mayor garantía de los ciudadanos frente a la Administración, que se establezca el juzgamiento de oficio de disposiciones conexas.

Así, si del análisis de las normas invocadas como violadas, llegara a presentarse la evidencia para el juzgador de la inconstitucionalidad o ilegalidad de otras disposiciones conexas o relacionadas con las acusadas, debe estar facultado para asumir su estudio y análisis y decidir de oficio sobre estos aspectos.

#### **Proceso de nulidad abreviado:**

Para hacer más pronta y eficaz la justicia de lo Contencioso-Administrativo y específicamente en aquellos procesos donde se debate la simple nulidad de un acto administrativo, se deberá tramitarlos con un procedimiento breve y sumario.

En esta forma se garantizará la administración de justicia en forma eficiente como corresponde a la urgencia de decidir sobre la exclusión de la vida jurídica de un acto de carácter general, violatorio de normas superiores.

#### **Prohibición de reproducir actos suspendidos o anulados:**

Al igual que se acogió en la Comisión IV para las leyes y decretos con fuerza de ley declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional, se aprobó proponer el establecimiento del principio de cosa juzgada en relación con los fallos proferidos sobre suspensión o nulación de actos administrativos.

De esta forma se evita que la Administración pueda burlar las disposiciones jurisdiccionales.

Así mismo se prevé que quien infrinja esta disposición será sancionado conforme a la Ley.

#### **Asignación presupuestal para la Rama Jurisdiccional:**

Aprobado el principio de la autonomía administrativa y presupuestal para la Rama Jurisdiccional, es necesario complementarlo con la determinación, al menos transitoria, de un porcentaje fijo para ella durante un lapso mínimo de 10 años.

Esta decisión en materia presupuestal es tan importante y definitiva, que ya se había planteado en la reforma constitucional de 1979, como un aspecto fundamental para el debido funcionamiento de la Rama. Sin embargo, en los últimos años, el presupuesto asignado escasamente asciende al tres por ciento.

La asignación de este porcentaje presupuestal a la Rama, permitirá la dotación de los elementos técnicos necesarios para su eficaz funcionamiento y en general, para absolver todos sus requerimientos de modernización que le permitan un eficiente desempeño.

### **CORTE CONSTITUCIONAL**

En primer término, la Comisión IV pro-

pone, por mayoría, la creación de la Corte Constitucional.

Se propone la creación de la Corte Constitucional por la necesidad que se ha visto en todos los campos del derecho de lograr cada vez más una mayor especialización de los organismos que ejerzan la tarea jurisdiccional. Así como la labor de Casación que cumplen las Salas Civil, Penal y Laboral requieren ser ejercidas por expertos en la materia, cada día el Derecho Público adquiere mayor especificidad.

Es por ello que dentro de la estructura de la nueva Constitución, resulta conveniente separar las funciones de Tribunal de Casación de la Corte Suprema de Justicia, de la facultad de control de constitucionalidad.

Esta mayor especialización en el juzgamiento constitucional, permitirá que con el tiempo se construya una jurisprudencia estable sobre los alcances de cada una de las normas de la nueva Carta, con claridad sobre las facultades de las ramas del Poder Público y en particular sobre la naturaleza excepcional de los Estados de Excepción.

Es igualmente importante que este nuevo organismo determine el alcance de los derechos y las libertades públicas, creando una interpretación estable y coherente sobre su ejercicio.

Se trata de la creación de un organismo especializado, dedicado únicamente al juzgamiento constitucional e integrado por magistrados que, aunque conocedores de otras disciplinas jurídicas, cuenten con una formación básica en Derecho Constitucional.

#### **Origen y composición de la Corte Constitucional:**

Existen tres posiciones sobre el origen y composición de la Corte Constitucional, a saber:

1). Aquella que sostiene que a esta Corte, al igual que a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a todos los demás cargos de la Rama Jurisdiccional, se accederá a través de sistemas de concurso y calidades especiales que garanticen plenamente la idoneidad de quienes la integren y en consecuencia hagan posible que la justicia se administre pronta y cumplida.

En este sentido cabe resaltar la necesidad de exigir niveles muy altos de capacitación a las personas que cumplen tan delicada misión, al igual que a sus auxiliares.

Para la Corte Constitucional, se prevé que sus miembros cubrirán las vacantes es cogiendo, mediante el sistema de cooptación, a quienes deban ocuparlas entre las personas que hayan obtenido el mayor puntaje en el concurso y figuren como tales en las listas elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Consideramos que aunque la labor de la Corte Constitucional será la del juzgamiento de las normas para determinar la posible violación de la Carta, lo cual tiene un contenido político en el más alto de los sentidos, su función es estrictamente jurisdiccional, por lo cual, en consecuencia, no deberá tener en cuenta consideraciones de orden partidista, ni tener influencia de intereses de esta naturaleza.

Por el contrario, la segunda y tercera posiciones le reconocen un origen parcialmente político.

2). Establece que su elección se hará con

base en candidatos propuestos: la tercera parte por el presidente de la República y las dos terceras partes por el Consejo Superior de la Judicatura.

3). Prevé que la primera Corte Constitucional será elegida así: dos magistrados por la Corte Suprema de Justicia, dos por el Consejo de Estado, dos por el presidente de la República, dos por el procurador general de la Nación o Defensor del Pueblo y dos por la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

#### **Atribuciones de la Corte Constitucional**

A la Corte Constitucional corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, para lo cual ejercerá control sobre las mismas normas que son hoy objeto de control por la Corte Suprema de Justicia, a saber:

1). Las leyes expedidas por el Congreso, tanto por vicios de forma, como por su contenido material;

2). Los decretos del Gobierno, expedidos con fundamento en los artículos 76, ordinales 11 y 12 y 80 de la Constitución actual, por su contenido material o por vicios de procedimiento;

3). Los decretos que declaran los estados de excepción y de emergencia económica y social y los legislativos expedidos en uso de las atribuciones propias de estos estados;

4). Las objeciones del Gobierno a los proyectos de ley, por inexecutable, además se establecen las siguientes nuevas atribuciones:

5). La decisión sobre demandas de inconstitucionalidad contra las reformas constitucionales, pero sólo por vicios de procedimiento en su formación y cualquiera que sea su origen.

6). La convocatoria de un plebiscito (o referendo) o de una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

7). Decidir sobre las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra los Decretos Legislativos por motivos diferentes a los considerados por la Corte dentro del control automático, esto es, la relación con la norma que les sirvió de fundamento, o la violación evidente de otra norma constitucional.

8). Decidir directamente sobre la constitucionalidad de los Tratados Internacionales y las leyes que los aprueben, con anterioridad al canje de notas. Se trata de dar una mayor seguridad jurídica a la comunidad con relación a la conformidad de los Tratados con las normas de la Carta.

Con este procedimiento se garantiza el control político por parte del Congreso y el control jurisdiccional por la Corte Constitucional, con anterioridad a la adquisición de compromisos internacionales por el Gobierno Nacional.

Aunque algunos proyectos han propuesto que este control se ejerza con anterioridad al trámite de la ley por el Congreso, se consideró por parte de la Comisión la conveniencia de que se efectúe en forma automática, una vez aprobada la Ley, para que el mismo pueda versar tanto sobre el contenido del Tratado como sobre los aspectos formales de su ley aprobatoria.

9). Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución,

cualquiera que sea su origen, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación.

Aunque la Corte Suprema de Justicia ha asumido la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, en cuanto hace relación a los vicios en el procedimiento, como ocurrió con los actos legislativos de 1977 y 1979, la Comisión consideró importante otorgar expresamente esta competencia, la cual no está actualmente consagrada por el artículo 214 de la Carta.

En relación con las cuestiones de inconstitucionalidad y las llamadas quejas de inconstitucionalidad en el proyecto del Gobierno, se optó por unanimidad por su no inclusión dentro de las funciones de la Corte Constitucional, por cuanto ello implicaría volver los trámites judiciales interminables y reconocer las jerarquías, las acciones y recursos existentes, además de establecer una concentración innecesaria de trabajo en la Corte Constitucional, que la haría inoperante.

El sistema planteado por el Gobierno pretende reemplazar la excepción de inconstitucionalidad vigente en el artículo 215 por esta forma de control concentrado concreto que existe en varios tribunales y cortes constitucionales europeos, pero que dada nuestra tradición jurídica de amplitud en el control abstracto por la acción popular de inconstitucionalidad, no parece operante ni conveniente.

No se trataría de crear una Corte Constitucional imitando las europeas, donde no existe la acción popular, sino de instaurar un organismo que perfeccione nuestro sistema de control y lo aplique en forma eficiente.

En relación con la revisión por la Corte Constitucional de las decisiones tomadas en desarrollo del recurso de Amparo o de tutela de derechos, la Comisión se pronunció en sentido negativo pero dejó abierta la posibilidad de su discusión, cuando se conozca el proyecto de la Comisión Primera.

Se establece, también en el proyecto, como una mayor garantía ciudadana, que en todos los casos rendirá concepto el Procurador General de la Nación.

#### Cosa Juzgada Constitucional

La Comisión IV propone que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hagan tránsito a cosa juzgada constitucional, con el fin de impedir la reproducción por la autoridad respectiva, de actos declarados inexequibles.

Esta norma dará mucha más seguridad y estabilidad a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y evitará las vacilaciones y aun fallos contradictorios en que ha incurrido en algunas materias la Corte Suprema de Justicia.

#### LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La propuesta de la Comisión IV establece que la Corte Suprema de Justicia continúa como organismo superior de la Jurisdicción Ordinaria y como Tribunal de Casación.

El proyecto aprobado por la mayoría establece como atribución especial de la Corte Suprema de Justicia la de juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, al Presidente de la República, a los Minis-

tros del Despacho, al Defensor del Pueblo, a los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a los Fiscales delegados ante la Corte y los Tribunales, a los Jefes de Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y Jefes de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Comandantes Generales.

De igual forma establece que, previa denuncia del Congreso de la República investigará y juzgará al Fiscal General de la Nación, por cualquier hecho punible que se le atribuya. También conocerá de los negocios contenciosos de los Agentes Diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación en los casos previstos por el Derecho Internacional y ejercerá las demás atribuciones que le señalen las leyes.

La opinión minoritaria de la Comisión no estuvo de acuerdo en la intervención del Fiscal y en la consagración del sistema acusatorio, por cuanto este funcionario queda con la atribución excesiva de determinar cuándo la Corte Suprema debe juzgar a los altos funcionarios. De otra parte, a este funcionario se le confiere la facultad de investigar y acusar a los magistrados de la Corte y a éstos, a su vez, la de juzgarlo, sistema que no parece presentar las mayores garantías.

#### EL CONSEJO DE ESTADO

En cuanto al Consejo de Estado se refiere, las disposiciones generales son las mismas de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, aclarando que, como hoy en día, tiene dos grandes funciones: las de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y las de Órgano Consultivo del Gobierno.

El Consejo de Estado históricamente fue fundado por Bolívar en 1817 y con diferentes nombres ejerció sus funciones hasta 1843. Posteriormente fue restablecido en 1886 y nuevamente suprimido en 1905.

El Acto Legislativo de 1914 reestableció el Consejo de Estado y le atribuyó las tres funciones genéricas que actualmente ejerce como son las de servir de Órgano Consultivo del Gobierno Nacional en asuntos de administración, desempeñarse como Comisión Legislativa permanente y ser el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

En el año de 1945, se puso fin a la discusión sobre la naturaleza jurídica de lo Contencioso Administrativo ubicándola como parte de la Rama Jurisdiccional que comprende todas las jurisdicciones del país, definiendo la finalidad de esta jurisdicción especial.

Así mismo, dispuso que actuará a través del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos y definió claramente el juzgamiento que compete a la Corte Suprema de Justicia sobre los decretos del Gobierno con fuerza legislativa y a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sobre los decretos administrativos del mismo origen.

Esta reforma también previó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzgue los actos administrativos, los cuales pueden ser suspendidos o anulados de conformidad con la Ley.

Como puede apreciarse del recuento anterior, lo importante en esta materia es mantener los sólidos fundamentos de la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, desde el punto de vista constitucional, lo cual constituye la propuesta de la Comisión.

Se establece de manera expresa la atribución para juzgar la constitucionalidad de los actos administrativos, cuyo examen no corresponda a la Corte Constitucional, o sea que este control se concentra en los dos organismos, sin que haya lugar a discusión sobre las competencias de cada uno.

Se propone, así mismo, ampliar su función consultiva para hacerla más efectiva y acorde con las necesidades de la Administración y se exige que el Gobierno deba oír previamente al Consejo de Estado en los casos de los Estados de Excepción, Emergencia Económica y Social, de créditos extraordinarios, de Decretos que desarrollan facultades extraordinarias y de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeras de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación y en la creación de nuevos departamentos.

Es importante resaltar que se atribuye de una manera más clara la competencia al Consejo de Estado para presentar proyectos de reforma constitucional, de leyes o códigos y para proponer las reformas que se juzguen pertinentes a la legislación vigente.

#### CALIDADES PARA DESEMPEÑAR CARGOS DE MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE ESTADO

La minoría propone que los magistrados de las altas Corporaciones jurisdiccionales sean nombrados por la respectiva corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con los resultados de los concursos que para el efecto se hayan realizado.

La anterior propuesta se fundamenta en que es principio básico de la reforma, la generalización de la Carrera Judicial en todos los niveles de la Administración de Justicia, con el fin de que el ingreso a ella, la permanencia en el cargo y el ascenso se hagan depender exclusivamente de los méritos personales y de la preparación profesional para el servicio.

Por lo anterior se establecen requisitos de nacionalidad, ciudadanía, edad, conocimientos y experiencia como parámetros de calificación para optar a cualquiera de los cargos y se termina la paridad y cualquier otra consideración de orden partidista, la cooptación plena y los periodos para magistrados y jueces.

La propuesta mayoritaria, por el contrario, sugiere que los magistrados de estas altas Corporaciones, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, sean nombrados por la respectiva Corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, estableciéndoles un período de nueve años durante los cuales pueden permanecer en el cargo si han observado buena conducta, han tenido un rendimiento satisfactorio y no han llegado a la edad de retiro forzoso.

Esta propuesta no contempla en forma expresa la carrera judicial.

MARIA TERESA GARCES LLOREDA

# Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

## Hacienda Pública

Constituyentes:

**ALVARO CALA HEDERICH**  
**HELENA HERRAN DE MONTOYA**  
**MARIANO OSPINA HERNANDEZ**

**JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO**  
**CARLOS RODADO NORIEGA**  
**GERMAN ROJAS NIÑO**

a) Lo primero que queremos resaltar en esta ponencia es que las normas sobre servicios que la Nación transfiera a departamentos y municipios, así como las relativas a los ingresos para financiar dichos servicios, están concebidas para permitir el desarrollo de todo un proceso, pues son lo suficientemente flexibles como para que su reglamentación legal permita ir realizando los ajustes que la cambiante realidad nacional determine en distintas etapas. Estos ajustes permitirán, así mismo, tener en cuenta la concepción de eficiencia administrativa, como requisito de la gestión estatal, criterio que es importante mantener si se quiere modernizar el Estado y hacer que su gestión social se cumpla cabalmente. Es la atención a la inversión social el objetivo mayor que se busca garantizar en las normas propuestas y en las leyes que las desarrollen.

Gracias a un proceso de Hacienda Pública con estas características permitiremos que se pueda dar respuesta satisfactoria a las exigencias de descentralización expresadas de muy distintas maneras por el pueblo colombiano. Las gentes quieren ser protagonistas mayores en las decisiones relativas al uso de los dineros públicos. Perciben, claramente, que la democratización política tiene que ir acompañada de una democratización de las decisiones económicas. Consideran, dentro de una nueva concepción, que sus municipios y departamentos son socios en la gran tarea de desarrollo del país.

b) El articulado sobre Hacienda Pública debe ser analizado en el contexto de las demás normas sobre las responsabilidades del Estado y de las entidades territoriales y en el marco de un esquema de control y de seguimiento y evaluación del cumplimiento de esas responsabilidades, al igual que del manejo de los recursos públicos que se les asignan. Si alguien tomara aisladamente las normas sobre Hacienda Pública aquí presentadas, podría llegar a formular algunas reservas sobre su capacidad para generar el proceso de descentralización y mayor eficiencia estatal. Sin embargo, hemos dado cuidadosa atención al hecho de que se especialicen las distintas instancias del Poder Público en las funciones de Inversión Social que más directamente les competen y dentro de éstas que haya también una especialización de sus distintos niveles, por ejemplo, trasladando responsabilidades del Estado a los departamentos o a los municipios. Esta especialización hará que cada uno de ellos se fortalezca y que los resultados conjuntos para la Nación sean mayores y de una más alta calidad.

A título de ejemplo sobre control a las entidades territoriales, que esperamos sean lo suficientemente eficientes en evitar el despilfarro, podemos mencionar: Control de resultados, Control fiscal, Control del Consejo del Servicio Civil, Superintendencia de Servicios Públicos, amén del Control Fiscal.

Pero, adicionalmente habrá instituciones nuevas de control político, como la revocatoria del mandato, un estricto régimen de incompatibilidades e inhabilidades entre otros.

En nuestra ponencia para la Comisión V habíamos señalado:

**"PREMISAS BASICAS PARA LA REFORMA**

La comunidad reclama vehementemente del Estado una respuesta inmediata y plena a su legítima exigencia para que se provea a la prestación de los servicios públicos esenciales y, prioritariamente, a la atención de sus necesidades básicas insatisfechas. La negligencia y la desatención que los diferentes niveles de gobierno han asumido frente al clamor general, son hoy fuente de los más agudos conflictos, causa importante del general abatimiento institucional y justo motivo de ofensa y provocación para amplios sectores de las clases populares y medias de la colectividad.

La política económica debe ponerse a tono con el pulso de la Nación, debe crear procedimientos y canales para irrigar sin mezquindad recursos que lleguen a las bases mismas de la organización social y dar voto de confianza a los ciudadanos comunes para que en su propia sede, en el municipio, el corregimiento, la comuna, la provincia, dispongan con autonomía de los dineros públicos, que de hecho les pertenecen, para combatir la miseria, la desnutrición, la enfermedad, la ignorancia y el desempleo, y para construir así las bases de un auténtico y democrático desarrollo económico y social".

...La gran mayoría de los proyectos aboga por un fortalecimiento financiero de las entidades territoriales. Todos reconocen el desequilibrio existente entre los recursos y las competencias seccionales y locales. La brecha es de tal magnitud que la mejor de las reformas posibles apenas podría aspirar a la aplicación de precarios paliativos. Indiscutiblemente en la raíz del problema obran profundos desajustes socio-económicos de carácter estructural, una muy desigual distribución territorial del aparato productivo y, por tanto, de la riqueza, altamente concentrada en términos de espacio y, por ende, desconocida para la mayor parte de los municipios y para muchas de las regiones de Colombia.

De otro lado, la Nación se ha quedado con los impuestos más dinámicos y los municipios, en cambio, con las responsabilidades más dinámicas, lo cual imprime un carácter aún más crítico a la cuestión del ordenamiento territorial y de las respectivas finanzas.

Es urgente romper el círculo vicioso, mediante la creación de nuevas condiciones para el progreso, y la promoción del desarrollo equilibrado de todas las regiones del país. En este punto nos parece pertinente precisar que la solución no se encuentra por la vía de la denominada soberanía fiscal de municipios y departamentos. Ese camino podría anarquizar la estructura y la política fiscal del país y generar incontenibles cascadas tributarias.

Para no menos del 90% de los municipios y el 40% de los departamentos la soberanía fiscal tendría como consecuencia el quedar abandonados a su crónica penuria, determinada por insuficiencias estructurales en la capacidad para generar recursos tributarios propios.

...Por todo lo anterior se ha encontrado preferible preservar el principio de "autonomía fiscal" de las entidades territoriales, fortaleciéndolo con la elevación a canon constitucional de la titularidad de los recursos tributarios municipales y departamentales hoy existentes y de las participaciones o cesiones en ingresos nacionales ordenadas en favor de las entidades territoriales.

### DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

La propuesta que la Comisión V presenta para primer debate de la Plenaria tiene como característica hacer socios al Estado y a las entidades regionales —entendiendo por éstas los municipios, los departamentos, y la región— tanto en la empresa de prestar los servicios públicos como de compartir los ingresos del Estado.

#### 1. SITUADO FISCAL

Es así como se prevé un Situado Fiscal que de manera preferente irá a atender por el término que señale la Ley la totalidad de las necesidades que en materia de educación primaria y secundaria, así como de salud básica tenga la Nación como un todo. Pero con la característica de que dichos servicios serán administrativamente responsabilidad de los departamentos, para lo cual participarán en los ingresos corrientes del Estado, de manera creciente, partiendo de un 13% en 1993 y terminando en un 20% en 1997. Si los ingresos van a ser graduales, las responsabilidades lo serán igualmente. Resaltamos así mismo que la Ley "podrá autorizar a los municipios para



que en forma individual o asociada, puedan prestar directamente los servicios de educación y salud mencionados".

a) Además de la gradualidad que vale la pena resaltar que la Ley conserva la llave en cuanto al destino de las partidas del Situado Fiscal, ya que se ha previsto que estos recursos "se destinarán por el término que señale la Ley" a los objetivos ya señalados, lo que abre la posibilidad de extenderlos a otros, igualmente de carácter social, como sería, para poner un ejemplo, garantizar niveles adecuados de nutrición para la población en edad escolar.

b) Los destinatarios de dichos recursos serán los departamentos, y los distritos de Bogotá, Cartagena y Santa Marta.

c) Los criterios de distribución serán los siguientes:

Un 90% en proporción al número de personas con necesidades de educación primaria y secundaria y salud básica, o como dice la norma propuesta "en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados". Criterio adicional es el de la capacidad y el esfuerzo fiscal y administrativo de la respectiva entidad territorial, previsión tendiente a evitar, como en el caso de la participación de los municipios, de un lado, la pereza fiscal y el despilfarro y la ineficiencia en la gestión descentralizada de estos servicios, y de otro que los municipios que son las más grandes ciudades, con mayor capacidad fiscal, es decir, potencialidad de contribuir a las cargas comunes, no la exploten en beneficio común.

Finalmente un 10% de dicho Situado Fiscal "será distribuido por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta".

## 2. PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS

a) La antigua cesión de parte del IVA, es remplazada por una participación de los municipios en los ingresos corrientes del Estado. Como es bien sabido ésta debía alcanzar en 1992, según la ley 12 de 1986, un 50% del recaudo, que equivale a una cifra vecina del 13% de los ingresos corrientes de la Nación. Este porcentaje, de manera gradual, a razón de un punto porcentual por año, partiendo de un 13% en 1993 se incrementará hasta el 22% de los ingresos corrientes cifra que se alcanzará en el año 2002.

b) Los beneficiarios de estos recursos son no sólo los municipios sino los RESGUARDOS INDIGENAS, que para estos efectos se consideran municipios.

c) Esta participación se distribuirá de la siguiente manera: Un 70% con base en las necesidades básicas insatisfechas o indicadores de pobreza, ejemplo el 30% restante, al igual que el Situado Fiscal, "en función inversa a su capacidad fiscal y directa a su desempeño fiscal y administrativo y tributario".

d) Vale la pena subrayar dos elementos adicionales. De un lado que la ley deberá precisar los conceptos tanto de necesidades básicas insatisfechas, como de capacidad fiscal, y desempeño fiscal y administrativo.

Quizás debamos aprovechar la ocasión para señalar que las necesidades básicas insatisfechas de una sociedad son un concepto cambiante que depende del nivel de desarrollo de la misma. Así, si hoy quizás la ley definirá como tales las ca-

rencias de agua potable y de alcantarillado, de educación y de salud, tal vez mañana cuando éstas hayan sido superadas pensarán que ellas hacen referencia a los niveles nutricionales, calidad de la vivienda, recreación y necesidad de Energía Eléctrica. Y pasado mañana quizás las básicas sean las necesidades culturales, de comunicación, etc., para sólo poner unos ejemplos ilustrativos. Pero los colombianos tendrán una igualdad mínima en materia de servicios públicos, que cada vez será más alto, en razón de este criterio de necesidades básicas y de los recursos que la Constitución de 1991 le destina a la inversión social.

A esta altura de la exposición señalaremos que la ley no sólo precisará el alcance de los criterios de distribución previstos en la norma sino los organismos responsables de los cálculos respectivos.

El otro punto a señalar es el de que un cierto porcentaje de los ingresos de que estamos hablando serán invertidos en las zonas rurales de los respectivos municipios.

## 3. LIMITACIONES AL SOCIO REGIONAL

No siempre todos los departamentos y municipios serán socios de la Nación. Esta tendrá el privilegio de que en casos de emergencia económica y de ajustes a los impuestos existentes o en caso de nuevos impuestos, las entidades territoriales estarán excluidas, durante el primer año, del producto del mayor esfuerzo fiscal de los colombianos. Pero precisamente para evitar la tentación de repetidas "emergencias económicas" se prevé expresamente que "a partir del segundo año de vigencia los ingresos respectivos formarán parte" de aquellos que sirven de base para liquidar la participación de las Entidades Territoriales.

## 4. ELIMINACION DE RIGIDECES PRESUPUESTALES

Se eliminan las rentas de destinación específica, lo que le da una gran flexibilidad a los responsables de la hacienda nacional para manejar el presupuesto general. Se exceptúan, sin embargo, las partidas de inversión sociales y las participaciones regionales, que como ya hemos visto, con excepción parcial del fondo de regalías, son inversión social.

## 5. REGALIAS

a) Se establece el principio general de que todo el que explote un recurso natural no renovable pagará como contraprestación al Estado por ese derecho de explotación una regalía, pero ello, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, y todo dentro de los límites que establezca la ley.

b) Se le da garantía constitucional a los departamentos y municipios en cuanto a su derecho a participar de las regalías que percibe la Nación. Igual derecho se le otorga a los puertos de exportación.

c) Con los recursos que hoy se reserva la Nación provenientes de estas regalías, se crea un Fondo que irá a las regiones y Entidades Territoriales con el objeto de financiar la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y los proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades mencionadas.

## 6. PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES, RENTAS E IMPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Mediante la norma correspondiente se le da a los bienes y rentas de departamentos y

municipios el reconocimiento de que son propiedad suya y que como tal gozan de la misma protección que la Constitución le otorga a la de los particulares.

De otro lado se le da por primera vez en nuestra historia protección constitucional a los impuestos de departamentos y municipios, sin que dicha protección llegue hasta el extremo de que en caso de guerra exterior la ley no pueda temporalmente transferirlos a la Nación para hacerle frente a la conflagración internacional, todos como un solo cuerpo solidario con la suerte común.

## 7. AUTONOMIA FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Se le da a las entidades territoriales la posibilidad jurídica de adoptar impuestos y contribuciones, así como determinar las tarifas, exenciones, sujetos pasivos, etc., todo dentro de los términos de la Constitución y de la ley.

## 8. IRRETROACTIVIDAD DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES

Finalmente se prevé que las leyes tributarias deberán tener la misma característica de todas las otras leyes: de que sólo rigen hacia el futuro, esto es que no se aplican a hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia. Es una norma, que según reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declara inconstitucional parcialmente el decreto 416 del 11-02-1991 sobre el impuesto de guerra o de paz, garantiza la consistencia de la legislación tributaria con todo el sistema normativo de nuestro país. Dijo la Corte: "Por consiguiente, es evidente que la norma examinada no se aviene al principio general conforme al cual la ley sólo rige para el futuro y no puede tener efecto retroactivo, porque al hacerlo entraría en conflicto con los derechos y situaciones jurídicas legítimamente consolidadas bajo el imperio de la ley anterior, cuya intangibilidad se halla garantizada en el artículo 30 de la Constitución Nacional".

Dejamos así expuestos los términos de la Ponencia que se nos ha encomendado, y en consecuencia proponemos: désele primer debate al Proyecto sobre Hacienda Pública.

## ARTICULADO GENERAL APROBADO POR LA COMISION V DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE HACIENDA PUBLICA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

**ARTICULO 1°.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la Ley, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias y responsabilidades, especialmente en relación con la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades básicas, indicando cuáles estarán a cargo de la Nación, y cuáles corresponderán a las entidades territoriales, y definirá los ingresos necesarios para atenderlos. Así mismo, determinará el situado fiscal, o sea el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, que será distribuido entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Los recursos del situado fiscal se destinarán por el término que señale la Ley, a financiar la educación primaria y secun-

daria y la salud básica, servicios que, en cuanto deban ser provistos por el sector público, asumirán integralmente las entidades territoriales que reciban las transferencias.

La ley establecerá los niveles, las condiciones y los plazos en que cada entidad territorial asumirá la atención de dichos servicios y podrá autorizar a los municipios para que en forma individual o asociada, los presten directamente, participando éstos en lo que les corresponda del situado fiscal de la respectiva entidad territorial.

Un porcentaje del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscal y administrativo de la respectiva entidad territorial.

**PARAGRAFO:** El situado fiscal aumentará de su nivel actual hasta llegar, en 1977, a un mínimo del 20% sobre el total de los ingresos corrientes de la Nación. Las entidades territoriales que lo perciban asumirán en el mismo plazo, la integridad de los servicios de educación primaria y secundaria y salud básica.

Fijese en un 10% el porcentaje del situado fiscal que será distribuido por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta.

**ARTICULO 2°.-** Los municipios tendrán una participación creciente en los ingresos corrientes de la Nación. La ley a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de dicha participación y definirá los gastos de inversión social que se podrán financiar con dichas transferencias. Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos entre los municipios así: Un 70% en proporción al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas; el resto en función inversa a su capacidad fiscal y directa a su desempeño fiscal y administrativo y tributario, en los términos que señale la Ley. (La ley precisará el alcance de

los criterios de distribución aquí previstos y los organismos responsables de los cálculos respectivos). Esta dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales.

Para los efectos de esta participación, los resguardos indígenas serán considerados como municipios.

**PARAGRAFO:** La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación será del 13% en 1993 y aumentará un punto porcentual por año hasta completar el 22% en el año 2.002.

**ARTICULO 3°.-** De las disposiciones anteriores están excluidos los impuestos nuevos y los ingresos extraordinarios que se arbitren por medidas de emergencia económica. Así mismo, el recaudo adicional originado en ajustes a los impuestos existentes en su primer año de vigencia. A partir del segundo año de vigencia, los ingresos respectivos, formarán parte de los ingresos corrientes para establecer la participación de las entidades territoriales.

**ARTICULO 4°.-** No habrá rentas nacionales de destinación específica, salvo para gastos de inversión social y transferencias y participaciones regionales aquí previstas.

**ARTICULO 5°.-** La Ley determinará las condiciones y los medios para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

Todo el que explote un recurso natural no renovable pagará al Estado, además de los impuestos que establezca la Ley, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho, o compensación que se pacte.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios portuarios por donde se exporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías.

**ARTICULO 6°.-** Con los ingresos provenientes de las regalías de la Nación que no estén asignados a los departamentos y municipios productores, se creará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se

distribuirán entre las regiones y otras entidades territoriales, en los términos de la Ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales respectivas.

**ARTICULO 7°.-** Los bienes y rentas tributarias o no tributarias (o provenientes de la explotación de monopolios) de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser expropiados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la Ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

**ARTICULO 8°.-** Las entidades territoriales son autónomas para adoptar los impuestos y contribuciones que les asigne la Constitución y la Ley, así como las tarifas, exenciones, los sujetos pasivos y el término de su duración.

La Ley establecerá los lineamientos básicos tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental y los límites superiores de las tarifas, pero no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales ni imponer a favor de la Nación o entidad distinta que a dichas entidades se hagan recargos, o impuestos sobre sus rentas o sobre los impuestos o asignaciones.

**ARTICULO 9°.-** Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

#### PROPOSICION

Previa a la discusión del articulado sometido a consideración y luego su aprobación por parte de la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente, solicitamos se dé primer debate en plenaria de la misma al proyecto sobre HACIENDA PUBLICA

JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO,  
CARLOS RODADO NORIEGA.  
Bogotá, mayo 15 de 1991.



# Fundamentos de la Propuesta Sustitutiva sobre Estructura del Estado

Constituyente: **AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO**

Aferrarnos a ciertos criterios llamados "institucionales", que sin embargo han quedado rezagados frente a nuevos conceptos, nuevas relaciones, nuevos fenómenos políticos, es, sin duda, una posición conservadurista que no se complace con los cambios que justamente se han producido y que se prevé se puedan producir a lo largo de la historia.

Definida desde el Siglo XVIII la estructura del Estado en tres Ramas del Poder Público, sus fines y funciones, de acuerdo con el pensamiento y concepciones vigentes en esa época, la humanidad no se ha quedado ahí, sino que se ha dedicado, y con creces, a la tarea de su conservación y ajustes con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos dentro de la comunidad política. La estructura orgánica del Estado, entonces, es obvio que corresponde a las concepciones y principios vigentes en esas épocas, pero poco a poco ha ido modificándose de acuerdo con el avance y consolidación del pensamiento político y cultural.

Sin embargo, en algunos casos, como el nuestro, la historia misma registra que no han corrido parejos los cambios de los hechos y las modificaciones o reformas a los textos constitucionales, los cuales parecen haberse petrificado en un punto tal que por inercia no han evolucionado y así, mientras la estructura del Estado, según la normatividad constitucional, se quedó ahí, otros acontecimientos han transcurrido, otras concepciones han aparecido, nuevos principios se han propuesto, algunas instituciones se han creado y otras, definitivamente, se han eliminado. Entonces, el Estado, en la práctica y no en sus textos, en cuanto se refiere a su organización y funciones, ha rebasado las doctrinas tradicionales y ha evolucionado tanto que la actual distribución del poder público en tres ramas en verdad ya no corresponde ni en la teoría ni en la práctica a la estructura real del Estado moderno.

Y esa afirmación es cierta porque como se ha demostrado en esta Asamblea, hay órganos que no encuadran en ninguna de las tres Ramas del Poder Público, porque sus funciones ni son legislativas, ni administrativas, ni judiciales. Esas instituciones ejercen primordialmente unas funciones propias, específicas y distintas, y por lo mismo no encajan dentro de la simplista y elemental teoría tripartita por lo que compartimos la necesidad de hacer una enumeración adicional.

Como lo ha sostenido el profesor de derecho público de las universidades Jave-

riana y Rosario, doctor Jorge Enrique Ibáñez Nájjar, en la propuesta para la consagración de las cinco Ramas del Poder Público en la Constitución Política, que recoge el pensamiento expuesto desde 1985, y la cual ha sido ampliamente difundida y conocida por esta Asamblea Constituyente y tenida en cuenta por la Comisión Tercera, puesto que en las ponencias se transcriben todas sus ideas, aunque lamentablemente no todas sus conclusiones, el Estado, en la práctica y no en sus textos, en cuanto hace referencia a su organización y funciones, ha rebasado las doctrinas tradicionales y ha evolucionado tanto que la actual distribución del poder público en tres ramas o su ejercicio a través de tres funciones, en verdad, ya no corresponde ni en la teoría ni en la práctica a la estructura real del estado moderno.

En efecto, tal y como sostiene dicho profesor y así se puede comprobar en la actual constitución, hay órganos que no encuadran en ninguna de las tres clásicas Ramas del Poder Público, porque sus funciones ni son legislativas, ni administrativas, ni judiciales. La función de control o fiscalizadora no la podemos encuadrar ni como encaminada a producir la ley ni dentro de la rama que se encarga de ejecutarla ni a la que corresponde aplicarla judicialmente. La función electoral, que tiene por objeto obtener la pura, seria y genuina expresión de la voluntad general de la opinión pública para mantener o transformar la estructura, organización y funcionamiento del Estado, es otra función pública que requiere ser regulada en forma autónoma e independiente, no sólo porque lógica y materialmente no encuadra dentro de la clásica teoría tripartita, sino porque debe garantizarse la pureza y autenticidad de esa expresión de voluntad, alejándola de cualquier indebida intromisión para que se conserve y amplíe aún más la esencia de la democracia y, por sobre todo, se fortalezca el Estado de Derecho.

Lo indicado entonces, es la presencia de ramas especializadas que como tales, autónoma e independientemente, eso sí en mutua e armónica colaboración con las otras, desarrollen a cabalidad los fines y los propósitos de sus funciones, que son esencialmente los mismos del Estado.

Coincidimos en que la enumeración prevista en el art. 55 de la Carta se quedó corta porque regulando como regula la Constitución el funcionamiento y la organización de las tradicionales tres Ramas del Poder Público, también desarrolla lo

relativo al funcionamiento y organización de la rama de control o fiscalizadora, principalmente ejercida por el Ministerio Público, a través de la Procuraduría General de la Nación y los fiscales, y la Contraloría General de la República y las regionales, y lo referente a la rama electoral en varios artículos de sus artículos, pero fundamentalmente en el título XVII, que se refiere a las elecciones, al sufragio, a las circunscripciones electorales, a la representación proporcional de los partidos y a lo relativo al mandato representativo.

A las instituciones como a las personas, entonces hay que llamarlas por su nombre y ubicarlas en donde corresponde. La esencia y naturaleza de las cosas, como de las personas, hace que las distingamos unas de otras, que les hallemos sus diferencias específicas, no solo en sus manifestaciones externas, sino en su contenido.

Por ello, a esta Asamblea le corresponde encontrar el camino para definir y ubicar esas instituciones en el lugar que les corresponde, de acuerdo con su naturaleza, sus características, sus fines y sus funciones. Y como varias de esas nuevas instituciones no encajan dentro del sistema tradicional, creemos que debe abrirse paso en forma definitiva la teoría de la existencia de otras ramas del poder público.

Mantener la tradición de nombrar solo tres ramas y consagrar a las demás como simples órganos del Estado no es suficiente. La Reforma de 1936 habló de órganos del Estado pero la Reforma de 1945 introdujo el concepto moderno de Ramas del Poder Público. Por lo tanto, si se quiere proseguir en este avance constitucional, no se debe volver a la teoría organicista que se abandonó ya hace casi cincuenta años.

## APRECIACIONES JURISPRUDENCIALES QUE RESPALDAN LA TESIS DE LA EXISTENCIA DE OTRAS RAMAS

La propuesta tiene ya el respaldo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, la Corte, en sentencia proferida el 23 de agosto de 1984, al estudiar la noción de administración, reconoció la existencia de la función de control o fiscalizadora a cargo de organismos que no pertenecen a la estructura de la Rama Legislativa, ni a la Jurisdiccional y tampoco a la Ejecutiva.

Dicha apreciación jurisprudencial fue reiterada por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 28 de febrero de 1985, en

la cual se ratificó la autonomía funcional y estructural del Ministerio Público.

Igualmente, la Corte, en sentencia del 10 de marzo de 1988, al revisar frente al Art. 180 la constitucionalidad del Código Electoral, definió también la independencia de las funciones electorales y de escrutinios, con lo cual ratificó la existencia de la Rama Electoral del Poder Público.

Como el poder público es medible, limitado y estrictamente ordenado de acuerdo con un plan de competencias previo, todo intento de sacarlos de sus límites debe ser investigado, sancionado y corregido. Cuando el poder público deja de tener sus características esenciales, desborda su finalidad y objeto y se ven amenazados los integrantes de la comunidad política, porque no ven en él el instrumento adecuado para la realización de los fines del Estado que lo son los de esa misma comunidad. Es cierto que el ordenamiento jurídico reduce el área de acción de los individuos, pero es el instrumento indispensable para la vigencia de la libertad, porque cumple con la función de evitar que lo demás se comporte caparichosamente en desmedro de los derechos de todo ser, permitir que se viole es dar la posibilidad a la arbitrariedad, al despotismo y aun a la barbarie.

Pero, para evitar que esto último suceda, es preciso que se inspeccione y se vigilen los actos de quienes tienen a su cargo la dirección del Estado en todos sus frentes y alguien debe encargarse de hacerlo. Unos órganos han de instituirse para que controlen si los actos expedidos por los funcionarios y las actuaciones de estos se ajustan o no a las prescripciones legales; si cumplen con las funciones asignadas en la Constitución y la ley o el reglamento; si cumplen, en fin, con los preceptos de la Carta o si se extralimitan en sus funciones o las omiten.

Todas las Ramas del Poder Público, pero en especial una, debe encargarse de manera privativa de velar por el imperio de la ley y porque se cumpla a cabalidad con las funciones a todos asignadas en la sociedad o en los cargos de dirección y regencia político administrativos.

A la comunidad hay que brindarle seguridad y certeza de que los actos expedidos en sentido general o particular son actos legales y justos que está obligada a respetar y guardar y que su transgresión implicaría una sanción. Luego es el Estado el que debe encargarse de decirle y garantizarle a sus miembros que lo que está haciendo lo hace bien, de acuerdo con el derecho y los demás valores que son el soporte de la comunidad; que quien dice estar actuando a nombre de la sociedad, y no lo está haciendo, debe ser removido y sancionado.

No hay democracia sin control, ni control sin democracia. Para que el control se perfeccione y desarrolle en su más amplio sentido, es menester la existencia de un sistema que implique garantías de respeto e independencia por su gestión, así como también para que la acción de las esferas políticas y administrativas del Estado conlleven la garantía de que ese actuar no caerá en los límites de la arbitrariedad, es necesario un control jurídico fuerte, sereno, eficaz, objetivo e independiente.

Por su parte, es preciso reconocer que antes de que el constituyente primario se dedique a cumplir su función de crear el derecho, de fijar la estructura del Estado, de determinar las funciones de sus administradores, sus facultades y limitaciones y los derechos, garantías y obligaciones de los particulares, tenemos que entender que aquel no se reúne porque sí, espontáneamente; no se congrega sin más sino que requiere que algo ocurra para que se reúna y empiece a actuar, que alguien lo convoque, como ha sucedido con esta Asamblea. Y para ello, fija unas reglas de juego con el fin de que todos participen, reglas que todos o por lo menos la mayoría respetan; reglas que son desde ya normas a las cuales han de sujetarse los mismos constituyentes porque regulan la forma de convocatoria, la forma como han de actuar y por sobre todo, la forma como han de adoptar sus decisiones; la forma como ha de coordinarse y registrarse en sus actuaciones previas a la estructuración del Estado para que todos se expresen y decidan cuál es la constitución que se va a seguir, cuál sistema de Estado se va a recoger y cómo se ha de reestructurar; con qué tipo de funciones, con qué clase de funcionarios; si con un ejecutivo colegial o único; con jueces de tal o cual características, etcétera.

Luego antes de expedirse la Constitución, el primer acto general es aquel que establece las reglas de juego para la convocatoria del constituyente. La Constitución del Estado no es siempre la primera manifestación jurídica del constituyente. Y después de promulgada la estructura del Estado, luego de expedida la Constitución, en un sistema democrático y representativo, se convoca a la opinión pública para que en ejercicio de los derechos y facultades en aquella consagrados, elija a sus representantes y a quienes habrán de ocupar los cargos creados y señalados por esa constitución.

Así, antes de expedir la ley, antes de ejecutarla o reglamentarla, o antes de aplicarla a los casos concretos y controvertidos, lo que siempre se hace es determinar quiénes han de cumplir con cada una de esas funciones, quiénes habrán de expedir la ley, quiénes tendrán que hacerla cumplir, quiénes tendrán que aplicarla y quiénes habrán de fiscalizar que todo esto se cumpla.

Luego, de la estática a la dinámica constitucional, lo primero que se encuentra es el ejercicio de la función de elegir y el desarrollo del derecho a ser elegido. Es la antesala, ya en la dinámica del Estado, al movimiento de las demás ramas del poder público. Sin ella, en un sistema democrático, éste no existe; y por sobre todo no existirá la voluntad prístina de un Estado expresada por sí misma a través de sus legítimos medios.

Esa es entonces, la primera función del Estado, tan indispensable que sin ella, el resto de funciones no podría ejercerse. Por lo tanto, es de la esencia de un Estado de derecho y en especial de un sistema democrático, que exista una función electoral, y que esa función tenga unos órganos encargados de regularla, hacerla cumplir y protegerla.

Y tan de la esencia es que en un sistema democrático, la legitimidad del poder

descansa en la existencia periódica de unas elecciones libres, en el ejercicio espontáneo de la función electoral. Con ella se confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado y se da certeza y seguridad a las decisiones que estos adopten; casi que pudiéramos decir que quien la ejerce, desempeña la máxima autoridad del Estado; y su ejercicio es el cumplimiento de una atribución constitucional, generadora de una situación de derecho, pues confiere nada menos que poder público. Por eso es una función pública. En ella se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica en la sociedad.

En conclusión, si se adopta la teoría de las cinco ramas del Poder expuesta ante la Asamblea sin duda le estaremos entregando al mundo el mayor aporte que se le pueda brindar en la antesala del siglo XXI a la ciencia política y al derecho constitucional y ésta será entonces un modelo de constitución para los demás países.

AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO.

## SUSTITUTIVA N° 1

### Como artículo 55 el siguiente:

**Artículo 55.-** Son ramas del poder público la Legislativa, la Ejecutiva, la Judicial, la de Control y la Electoral.

Las diferentes ramas del poder público tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado.

### Como incisos 1° y 2° del artículo 56 el siguiente texto:

**Artículo 56.** Rama Legislativa. El Congreso de la República integrado por ( ) tiene a su cargo hacer las leyes.

El Gobierno cumplirá la función legislativa mediante decretos con fuerza de ley en los casos previstos en esta constitución.

### Como inciso 1° del artículo 57 el siguiente texto:

**Artículo 57.** Rama Ejecutiva. El Gobierno integrado por el presidente de la República, los ministros del Despacho y los jefes de Departamento Administrativo, y los demás organismos de carácter administrativo previstos por la Constitución o creados por la ley, ejercen la función administrativa.

### Como artículo 59 el siguiente texto:

**Artículo 59.-** Rama de Control. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República ejercen la función de control.

El Congreso y el presidente de la República ejercen las funciones de control, inspección y vigilancia previstas en esta Constitución.

### Como artículo 62 el siguiente:

**Artículo 62.-** Rama Electoral. El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil tienen a su cargo garantizar el ejercicio de la función electoral.

El sufragio se ejerce como función constitucional.

## Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

**Servicios Públicos**

Constituyentes:

**CARLOS LEMOS SIMMONDS**  
**RODRIGO LLOREDA CAICEDO**  
**CARLOS OSSA ESCOBAR**

**OSCAR HOYOS NARANJO**  
**IGNACIO MOLINA GIRALDO**  
**ANTONIO YEPES PARRA**

Doctor

Jacobo Pérez Escobar  
 Secretario general  
 Asamblea Nacional Constituyente.  
 E. S. D.

Señor secretario:

En cumplimiento del artículo 35 del reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, como ponentes designados por la presidencia de la Comisión V para el tema de los Servicios Públicos, atentamente nos dirigimos a usted para que, por su conducto, se presente ante la Plenaria para primer debate el presente informe que trae como anexo el articulado aprobado por la Comisión y propuesto para la discusión de la Asamblea.

Le rogamos, en consecuencia, ordenar su publicación en la Gaceta Constitucional para que la presidencia de la Asamblea lo incluya en el orden del día que correspondía.

Inicialmente, cuando la presidencia de la Comisión V de Asuntos Económicos distribuyó para su estudio los proyectos de reforma constitucional que se le habían asignado, correspondió a la Subcomisión III el análisis y discusión del tema sobre servicios públicos para su inclusión como parte integrante del nuevo texto constitucional. A esa subcomisión pertenecieron los honorables delegatarios Rodrigo Lloreda Caicedo, Antonio Yepes Parra, Oscar Hoyos Naranjo, Carlos Ossa Escobar, Rafael Ignacio Molina y Carlos Lemos Simmonds.

Desde el primer momento, tanto los miembros de la Comisión V como los integrantes de la subcomisión encargada, consideraron que el tema de los servicios públicos merecía un tratamiento independiente, totalmente autónomo, dentro del conjunto de las propuestas económicas no obstante que su temática aparece comprendida dentro de un nuevo título que propone la Comisión V denominado FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO (publicado en Gaceta Constitucional N° 078). La individualidad con que fue discutido y aprobado el articulado sobre servicios públicos, se explica por la importancia que el tema ha adquirido en el ámbito nacional durante las últimas dos décadas especialmente.

Aparece dentro de los objetivos sociales del Estado porque su incidencia en ese campo es evidente puesto que en la medida que los servicios públicos se presten a toda la población con regularidad, la calidad de vida de aquella se mejora y, con ésta, se logra el bienestar general.

El interés para que la problemática de los servicios públicos se trate al más alto nivel

normativo lo demuestra el gran número de propuestas presentadas en las mesas de trabajo y en las comisiones preparatorias reunidas en los meses previos a la instalación de la Asamblea, todas las cuales se tuvieron en cuenta en la subcomisión.

De origen en la Asamblea o en otros organismos, además de la ponencia sobre el mismo tema presentada a consideración de la Comisión II por el constituyente Augusto Ramírez Cardona, se estudiaron los siguientes proyectos:

- N° 1 JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO
- N° 2 GOBIERNO
- N° 9 JUAN GOMEZ MARTINEZ
- N° 13 MARIA TERESA GARCES LLOREDA
- N° 15 ALBERTO ZALAMEA
- N° 19 FRANCISCO ROJAS BIRRY
- N° 21 ABEL RODRIGUEZ
- N° 30 CARLOS FERNANDO GIRALDO
- N° 43 CARLOS LEMOS SIMMONDS
- N° 57 GUILLERMO PLAZAS ALCID
- N° 59 GUILLERMO PERRY RUBIO
- N° 60 JAIME CASTRO
- N° 67 MISAEL PASTRANA
- N° 83 LORENZO MUELAS
- N° 87 HORACIO SERPA Y OTROS
- N° 93 ARTURO MEJIA BORDA
- N° 95 CORNELIO REYES
- N° 98 RAIMUNDO EMILIANI
- N° 104 HECTOR PINEDA Y OTROS
- N° 108 IGNACIO MOLINA
- N° 109 GERMAN ROJAS
- N° 113 AIDA ABELLA
- N° 124 HERNANDO HERRERA VERGARA
- N° 125 FERNANDO CARRILLO
- N° 125 ANTONIO GALAN SARMIENTO
- N° 128 IVAN MARULANDA
- N° 130 EDUARDO ESPINOSA

Se analizaron también las siguientes propuestas:

**CONCEJO DE BOGOTA**  
**COLEGIO DE ABOGADOS**  
**JAVERIANOS**

**COLEGIO ALTOS ESTUDIOS**  
**DE QUIRAMA**

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

El trabajo de la Subcomisión 3ª, que unánimemente fue suscrito por sus integrantes en cuanto hace a articulado y a su correspondiente sustentación, se publicó en la Gaceta Constitucional N° 53 del 18 de abril de 1991. La opinión de la Subcomisión fue analizada por la Comisión V en pleno, la cual aprobó el articulado que aparece como anexo al presente informe; articulado que comienza con el Artículo 6° para que

coincida con el articulado del Título sobre Finalidad Social del Estado en el cual aparece el Capítulo sobre Servicios Públicos.

El cuerpo del articulado (6 artículos) que se somete a la consideración de la Asamblea Constituyente se puede sintetizar diciendo que en artículo inicial (artículo 6°) se habla de los "Servicios Públicos" en general, sin definirlos ni clasificarlos. En los artículos 7°, 8°, 9° y 10° (4 artículos) se trata exclusivamente de los "Servicios Públicos Domiciliarios" (Acueducto, Alcantarillado, Energía Eléctrica, Teléfonos, Gas, etc.) que son los servicios que causan mayor impacto en la economía del ciudadano medio y con el último artículo, el que aparece como "artículo transitorio", se busca darle una aplicación real e inmediata al mandamiento Constitucional.

El primer artículo (artículo 6°) que se refiere a los Servicios Públicos en general y en abstracto, contiene lo siguiente:

El primer inciso califica a los Servicios Públicos como parte de la soberanía del Estado, diciendo que "son inherentes" a la finalidad social de aquel. Es ésta la parte más importante del articulado, pues considera a este sector de la economía íntimamente ligado a la responsabilidad del cuerpo social, obligando al Estado a asegurar la prestación eficiente de los Servicios Públicos a todos los habitantes del territorio nacional. El encabezamiento del articulado reconoce, entonces, la importancia sustantiva que han adquirido los Servicios Públicos como realidad y como ente legal Constitucional.

El segundo inciso del artículo (art. 6°) establece un marco de generalidades para entender los distintos aspectos de esta nueva teoría constitucional. Dice que todos los Servicios Públicos (incluidos obviamente los Domiciliarios) deben estar sometidos a un régimen jurídico fijado por la Ley. Régimen que en los artículos siguientes se explica en qué consiste. Reserva al Estado de manera exclusiva la Administración de Justicia y la Fuerza Pública pero abre la posibilidad para que otros servicios puedan ser prestados, además del Estado, por las comunidades organizadas (Juntas de Usuarios o de Acción Comunal, por ejemplo) y por los particulares. Establece que, en todo caso, el Estado mantiene la dirección, control y vigilancia de la prestación de todos los servicios, actividad que en el siguiente artículo 10° deposita en cabeza del Presidente de la República a

través de la Superintendencia que allí se crea.

El tercer inciso es la derivación lógica del principio general sobre indemnización cuando se interviene el derecho de propiedad, pero referido específicamente a actividades lícitas de los particulares en Servicios Públicos o en actividades estratégicas. Esa modalidad de intervención estatal será siempre mediante Ley, dice el último inciso.

Los siguientes artículos, empezando por el artículo 7° tratan exclusivamente de los Servicios Públicos Domiciliarios. El artículo 7° se refiere, en dos incisos, al contenido que deben tener el Régimen Legal, anunciado en el inciso segundo del articulado anterior, con relación a la prestación de los servicios en el ámbito territorial. Así ordena, en el primer inciso, cómo la Ley debe fijar las competencias y responsabilidades relativas a su prestación, cómo y en qué condiciones se pueden prestar los servicios en los pequeños municipios, a nivel local, y qué funciones cumplen, en el esquema mencionado, los Departamentos y Regiones.

El segundo inciso del artículo 7° ordena incluir en el régimen legal citado las definiciones de metas mínimas de cobertura y calidad que deben alcanzar cada unidad territorial y la obligación que éstas tienen de darle prioridad a tales metas en sus respectivos planes de desarrollo.

El artículo 8°, también en dos incisos, le diseña a la Ley las pautas generales que debe observar cuando expida el Régimen Legal de los Servicios Públicos Domiciliarios en materia de financiamiento, tarifas, criterios para determinar, autoridades para fijarlas y subsidios.

Así, el inciso primero le otorga al órgano Legislativo la potestad de definir los "criterios" que deben gobernar la financiación de los Servicios, su prestación y su régimen tarifario, pero le ordena al Legislador que, cuando haga esa discriminación legal, debe tener en cuenta obligatoriamente los costos del servicio y los principios de solidaridad y de redistribución de ingresos.

El inciso segundo obliga al Legislador a que determine claramente cuáles son las entidades competentes para fijar las tarifas (hoy concentradas en la Junta Nacional de tarifas) además, el texto Constitucional le deja libertad a la Nación y a las entidades territoriales para conceder subsidios a la población de bajos ingresos y así puedan pagar las tarifas de los servicios que cubren sus necesidades básicas.

El artículo 9° trae al texto sobre Servicios Públicos Domiciliarios la filosofía de la Democracia Participativa en cabeza de los usuarios del correspondiente servicio. Igualmente, el texto Constitucional le ordena al Legislador que determine cuáles son los derechos y deberes de los usuarios y cuál su forma de participación de los pequeños municipios que son servidos o

atendidos por empresas que cubren un área geográfica extensa.

El artículo 10°, como se explicó atrás, está ligado a lo ordenado en el inciso segundo del artículo 6° que le deja al Estado la dirección, vigilancia y control de la prestación de los Servicios Públicos. Por eso en este artículo se precisa que es el Congreso el que determina el Régimen Jurídico General al que debe someterse la actividad económica y social de los Servicios Públicos Domiciliarios y que es al Presidente de la República a quien corresponde señalar, con sujeción al Régimen Legal, las políticas generales de administración y control de eficiencia de tales servicios, además de ejercer, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la inspección y vigilancia de las entidades que los prestan.

Es consecuencia lógica y jurídica que estas nuevas atribuciones o potestades del Congreso (determinar el Régimen Jurídico de Servicios Públicos) y del Presidente de la República (señalar las políticas de administración y de control de resultados, además de ejercer el control de las entidades) que les otorga el texto Constitucional deben aparecer en el articulado correspondiente a las atribuciones del Congreso (hoy, artículo 76) y a las funciones del Presidente (hoy, artículo 120). En ese sentido, solicitamos respetuosamente a la Asamblea, se incluyan estos textos en el articulado correspondiente.

Por último, hacemos énfasis en la aprobación del artículo transitorio que aparece al final del articulado, pues este texto garantiza que esta normatividad Constitucional, redactada en todo cuidado y objetividad en beneficio de la paz social y del bienestar del colombiano, no se quede escrita.

En consecuencia, pedimos respetuosamente a la Asamblea, que se dé primer debate en la Plenaria al articulado sobre Servicios Públicos propuesto por la Comisión V de Asuntos Económicos.

Atentamente, *Carlos Lemos Simmonds, Rodrigo Lloreda Caicedo, Oscar Hoyos Naranjo, Carlos Ossa Escobar, Antonio Yepes Parra, Rafael Ignacio Molina.*

#### SERVICIOS PUBLICOS

**ARTICULO 6°.** Es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los Servicios Públicos a todos los habitantes del territorio Nacional. Los Servicios Públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.

Los Servicios Públicos estarán sometidos a un régimen jurídico fijado por la Ley y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la dirección, el control y la vigilancia de la prestación de los servicios. Los de administración de justicia y fuerza pública serán de su cargo exclusivo.

Si por razones de interés social o sobe-

ranía económica, el Estado, mediante Ley decide reservarse determinadas actividades estratégicas o Servicios Públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha Ley quedan privadas del ejercicio de una actividad lícita.

**ARTICULO 7°.** La Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios. Estos se prestarán a nivel local cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales así lo permitan y aconsejen. Los Departamentos y Regiones cumplirán funciones de apoyo, coordinación y planeación.

La ley definirá las metas mínimas de cobertura y calidad de los Servicios Públicos Domiciliarios que deben alcanzarse en cada unidad territorial y los obligará a darle prioridad en sus planes de desarrollo a la obtención de dichas metas.

**ARTICULO 8°.** Corresponde al Órgano Legislativo definir los criterios generales que regirán la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, así como su financiamiento y régimen tarifario, teniendo en cuenta, además de los criterios de costos, los principios de solidaridad y redistribución de ingresos.

La Ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas y la Nación, los Departamentos, los Municipios y sus entidades descentralizadas podrán conceder a través de sus respectivos presupuestos, subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los Servicios Públicos Domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

**ARTICULO 9°.** La Ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los Municipios atendidos o sus representantes en las entidades y empresas que les presten Servicios Públicos Domiciliarios.

**ARTICULO 10°.** Corresponde al Presidente de la República señalar con sujeción a la Ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los Servicios Públicos Domiciliarios y ejercer a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los prestan.

#### ARTICULO TRANSITORIO

Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Constitución, el Gobierno está obligado a presentar al Órgano Legislativo Nacional los proyectos de ley que tratan estos artículos. Si al término de las dos legislaturas ordinarias siguientes, éste último no los expide, el Presidente de la República pondrá en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley.

# Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

## Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición

Constituyente: HORACIO SERPA URIBE

### Señores delegatarios:

Cumplo con el encargo del señor presidente de la Comisión I de presentar informe al Plenario de la Asamblea Nacional Constituyente sobre tres de los importantes temas que le correspondió analizar y debatir a dicha comisión, a saber: Los partidos, el sistema electoral y el estatuto de la oposición. Después de una amplia y controvertida discusión en la que participaron activamente todos los colegas integrantes de la misma, se aprobaron mediante votación mayoritaria, más no por consenso, los proyectos de articulado que presentamos a su consideración.

Los aportes fundamentales de la propuesta pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Reconocimiento constitucional de los partidos y movimientos políticos.
2. Rama electoral autónoma.
3. Obligatoriedad de la tarjeta electoral física o electrónica en todos los comicios.
4. Ampliación de inhabilidades e incompatibilidades para los candidatos a cargos de elección popular.
5. Elevación a categoría constitucional del Estatuto de la Oposición.

### PARTIDOS POLITICOS:

En el diseño del nuevo esquema democrático que tendrá vigencia a partir del 4 de julio del presente año, al tema de los partidos políticos y su modernización sobre bases democráticas le corresponde un papel sustancial.

El nuevo sistema político que estamos diseñando requiere de partidos organizados y estables para canalizar con eficacia ante el Estado y el Gobierno las demandas de la sociedad civil. Con la incorporación de los partidos a la Constitución, y también de los movimientos políticos que en definitiva con la propuesta aprobada en la Comisión son partidos en esencia, pero con otra denominación, se coloca nuestra Carta Política a la altura del moderno constitucionalismo, que se ocupa de regular estas formas de intermediación política.

Desde comienzos de los años 80 se ha insistido en la necesidad de emprender acciones para corregir las desviaciones tantas veces reiteradas de las asociaciones partidistas, que además de convertirse a veces en los feudos privados de algunos de sus voceros, cerraban el paso a una democratización que hiciera de esas estructuras verdaderos instrumentos de la democracia participativa y conductos para la formación y expresión de la voluntad popular. La Ley 58 de 1985 tuvo como objetivo principal institucionalizar a los par-

tidos, pero en esa y en posteriores ocasiones la resistencia especialmente en lo relativo a su democratización interna, impidió avanzar en tan elemental principio de participación democrática que hoy guía fundamentalmente las actuaciones de esta Asamblea.

Por ello la reforma de los partidos es inaplazable, pues sin ella se trunca la labor de renovación permanente que requiere una democracia para subsistir y desarrollarse a niveles cada vez superiores de organización social. Por ello invito a los honorables delegatarios a buscar un consenso que permita perfeccionar los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos consagrados en la propuesta que presenta a la consideración de ustedes la Comisión I, la cual se resume en 8 artículos que abarcan: El reconocimiento constitucional de los partidos y movimientos políticos, la financiación del Estado, los derechos y garantías que les asisten y la prohibición de participar en política a los funcionarios que detentan jurisdicción y mando a cargos de dirección administrativa, así como los que estén vinculados a la Rama Jurisdiccional, la electoral y a los organismos de control.

El proceso de institucionalización de los partidos es complejo y presenta dificultades inculcables. Una definición rígida de lo que es un partido o movimiento político podría llevar a interpretaciones caprichosas o unilaterales por parte de los organismos o funcionarios encargados de tramitar el reconocimiento de su personería jurídica y de aplicar las garantías que deba brindarles el Estado para el cabal cumplimiento de su misión. Pero la no reglamentación de dicha institucionalización podría conducir, como de hecho ha ocurrido, al caos y a la falta de coherencia en el otorgamiento del reconocimiento oficial de la existencia de los mismos. En ocasiones la falta de claridad sobre los requisitos fundamentales para la existencia legal de determinada agrupación política ha llevado al intento de asaltos no sólo a la personería jurídica por quienes madrugan en forma audaz, sino también a la apropiación y mala utilización de bienes, sedes y elementos de carácter material, incluyendo símbolos, slogans y características que han distinguido al respectivo partido o movimiento. Insistiremos aquí, como lo hicimos en la Comisión sin éxito, que es necesario establecer como norma constitucional que los partidos políticos, para obtener el reconocimiento del Estado como tales, deben contar o poseer una estructura de carácter democrático que incluya:

1. El derecho de sus afiliados a participar en las decisiones de dicho partido o movimiento tanto para elaborar su programa y cuerpo de orientaciones políticas como para elegir democráticamente sus directivas.

2. Unos estatutos aprobados por la mayoría de los afiliados con opción de modificación mediante procedimientos acordados en los mismos.

3. Escogencia de sus candidatos a cargos y corporaciones públicas utilizando mecanismos democráticos, directos y de conocimiento público.

Al insistir sobre este tema, lo hacemos convencidos de la necesidad de que la institucionalidad contribuya a la democratización de los partidos y movimientos, gestores de la acción gubernamental y administrativa que como se afirma en el propio Preámbulo de la Constitución que ya aprobamos, debe ser democrática y pluralista. Sin democratizar a los partidos y movimientos políticos no será fácil democratizar al país.

Es evidente que un factor fundamental para la democratización de la política y su moralización es la financiación estatal del funcionamiento de los partidos y movimientos permanentes así como la de las campañas electorales de todas las corrientes de opinión que presenten candidatos, entre las cuales se encuentran los movimientos sociales, partidos en formación y otros grupos significativos de personas. Valdría la pena analizar la posibilidad de dejar abierta la opción de otorgar alguna ayuda proporcional a los partidos y movimientos minoritarios para que puedan subsistir y presentarse a la próxima contienda electoral. La disposición constitucional no puede ir dirigida a liquidar a un partido o intento de partido o movimiento que sólo obtuvo, para poner el ejemplo, 75.000 o 99.000 votos. La esencia de la democracia es el acatamiento del mandato generado por las mayorías y el derecho de subsistencia de las minorías, dentro del criterio de la proporcionalidad. ¿Una agrupación que obtuvo la votación antes señalada debe tener o no derecho a la financiación proporcional, debe o no tener derecho a utilizar los medios de comunicación de regulación estatal?

Este último aspecto, del acceso a los medios, con los requisitos de votación o firmas introducidos en la Comisión, queda por lo menos equívoco. Es este un importante elemento para debatir, pues no aclararlo, podría conducir ineluctablemente a la liquidación del pluralismo y a volver por la senda del bipartidismo que tanto

daño le ha ocasionado a la democracia colombiana.

En lo demás, el artículo sobre el acceso a los medios de comunicación, hay que reconocerlo, no hace más que recoger disposiciones vigentes. Un avance debería ser que tal acceso se concediera de manera permanente, haciendo obligatorio el equilibrio en la información que reciben cotidianamente los colombianos, y no sólo en vísperas de las elecciones, para así poder romper el ventajismo que se manifiesta en donde determinados grupos políticos tienen en forma permanente a su alcance noticieros y programas de opinión y otros sólo pueden hacerlo cuando se acercan las elecciones.

Por otra parte, es evidente que se justifica la prohibición a los funcionarios públicos de hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos o estimular a otros a que lo hagan. Las excepciones que se autoriza a Ley reglamentar sobre esta materia, se refieren a cuando el respectivo partido dispone contribuciones de todos sus afiliados en igualdad de condiciones, eventualidad en que podrían participar voluntariamente los funcionarios públicos.

Una conquista que representa una verdadera garantía la constituye el artículo que otorga protección especial a las sedes y movimientos políticos, porque bajo la vigencia del Estado de Sitio y en distintas oportunidades se ha procedido en contra de ellas como una manera de intimidación o de pretender ilegalizar en la práctica su actividad.

Finalmente, surge una inquietud adicional acerca del último artículo aprobado por la Comisión sobre el requisito de 100.000 firmas o alternativamente un igual número de votos en la elección anterior, para el reconocimiento por parte del Estado de los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país. La pregunta es ésta: ¿Es justo equiparar los votos a las firmas? ¿No sería mejor establecer 50.000 votos y 100.000 firmas? Una firma la da cualquier persona, no se requiere estar afiliado al partido o movimiento pretendiente para darle la firma. Pero el voto ya es otra cosa. El voto refleja apoyo político o partidario a su programa y a sus candidatos.

En el nuevo proceso de democratización y pluralismo en que estamos comprometidos sería buena la flexibilidad en este campo y es esa la razón por la cual sometemos a consideración de la plenaria estas sugerencias para modificaciones que no tocan el fondo de la materia pero ayudan a mejorar la concepción de abrir las puertas reales de la participación.

#### ESTATUTO DE LA OPOSICION

Con la institucionalización de los partidos y movimientos políticos y el establecimiento de una serie de garantías y derechos para su existencia y funcionamiento, se hace necesario, igualmente, consagrar en

la nueva Constitución un Estatuto de la Oposición que permita el ejercicio de la función crítica de los gobiernos por parte de agrupaciones que no participen en los mismos.

El establecimiento de un sistema político abierto a la competencia entre los partidos y movimientos implica el reconocimiento de las garantías necesarias para la formación de alternativas de cambios de las opciones desarrolladas por los que comparten el Gobierno. Tales garantías abarcan aspectos entre los cuales se destacan el acceso a la información oficial para el ejercicio pleno de la función crítica, la consagración del derecho de réplica, la participación directa en asuntos de especial interés nacional y el mantenimiento del sistema de representación proporcional en las corporaciones públicas.

A pesar del hecho de que desde hace mucho tiempo en Colombia la oposición política viene demandando el reconocimiento de reglas de juego claras para el ejercicio de su función de crítica, la Constitución no regula en forma sistemática la materia y ello se requiere para el cabal funcionamiento del sistema democrático y como elemento inherente a su real esencia.

Por ello y dada su importancia para la vigencia de una verdadera democracia se elevaron a rango constitucional los derechos y garantías de la oposición, a saber:

a) El acceso a los medios de comunicación social del Estado, proporcional a la representación obtenida en las elecciones para el órgano Legislativo;

b) El acceso a la información oficial salvo las restricciones que establezca la ley;

c) El derecho de réplica a las declaraciones inexactas e injuriosas hechas por altos funcionarios del Estado, en forma equivalente a cuando se produjeron las mismas.

d) La igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sin distingo de filiación política o carencia de ella, para el acceso a los cargos públicos;

e) El derecho a participar en las decisiones sobre asuntos electorales y en la política exterior del país, manteniendo un sano criterio de consenso nacional en estos temas que son de especial importancia para el funcionamiento de la democracia, así como para la consolidación de un espíritu nacional en los temas decisivos de la política exterior del país.

Así mismo, consideró la Comisión que dentro de este tema deben incluirse la obligación de que la Procuraduría General de la Nación, en caso de no ser de elección popular, y el contralor general de la República deben ser de filiación distinta a la del presidente de la República, criterio que no compartí. El procurador debe ser elegido popularmente y los cambios de alianzas propias del sistema pluralista que esperamos ver florecer en Colombia haría difícil o impracticable esa formulación.

#### RAMA ELECTORAL

Como elemento indispensable para el sistema democrático, la Comisión propone por consenso elevar a la categoría de rama independiente, con funciones propias y autonomía presupuestal, a la electoral. Para ello se dispone la creación constitucional del Consejo Nacional Electoral, conformado por un mínimo de 7 miembros que puede ampliar la Ley, elegidos por el Consejo de Estado de ternas que presenten los partidos y movimientos legalmente inscritos y reflejando la composición política del órgano Legislativo. Deberán tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no serán reelegibles.

Entre sus funciones principales se encuentran:

1. Organizar y dirigir las elecciones y los procesos de consulta previstos en la Constitución.

2. Elegir al registrador del Estado Civil por períodos de 5 años, con el ánimo de separarlo de la coincidencia con los períodos de los representantes del Poder Legislativo.

3. Ser cuerpo consultivo en materias electorales y tener iniciativa legislativa sobre las materias de su competencia.

4. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos.

5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos, derechos de la oposición y de las minorías, publicidad política, empresas y encuestas de opinión y financiamiento de las campañas electorales.

#### INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

La Comisión estuvo de acuerdo en que es necesario cortar de una vez por todas con el tráfico de influencias que surge con el actual sistema, suprimiendo las suplencias, prohibiendo las postulaciones a varios cargos a la vez y el ejercicio simultáneo de dos o más funciones públicas, y ampliando las inhabilidades por parentesco para candidatos pertenecientes a un mismo partido o movimiento político o lista de candidatos.

#### CONCLUSIONES

Para terminar, vale la pena relieves que la Comisión estuvo animada por el deseo de lograr un consenso sobre materias tan delicadas para el devenir democrático de la Nación. La propuesta sin embargo, sólo logró las mayorías, que dicho sea de paso se establecieron distintamente según el tema o artículo. Reitero mis deseos para que esta plenaria sirva de conducto para elaborar ese necesario consenso en materias electorales, perfeccionando la propuesta que dejamos consignada.

De los honorables delegatarios. Atentamente.— HORACIO SERPA URIBE.