



P-2047

# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 89

Bogotá, D.E., martes 4 de junio de 1991

Edición de 16 Páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ALVARO GOMEZ HURTADO**

Presidente

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**

Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**

Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**

Secretario General

**FERNANDO GALVIS GAITAN**

Relator

## RELATORIA

Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

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

Constituyente:

**HORACIO SERPA URIBE**

(Pág. 2)

### **Constancia de Carlos Ossa Escobar**

(Pág. 5)

Constancia

### **La Moción de Censura No Dejará Gobernar al Presidente**

Por: **JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO**

(Pág. 5)

Constancia

### **Algunos Comentarios Breves en Torno de la Parafiscalidad**

Por: **ALFONSO PALACIO RUDAS**

(Pág. 7)

Informe de Minoría

### **Defensor del Pueblo**

Constituyente:

**MARIA TERESA GARCES LLOREDA**

(Pág. 9)

### **Relaciones Internacionales**

Cinco Actas de Subcomisión

Constituyente Coordinador:

**GUILLERMO PLAZAS ALCID**

(Pág. 11)



# Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición

Constituyente: HORACIO SERPA URIBE

Bogotá D.E. 31 de mayo de 1991

Doctor  
JACOBO PEREZ  
Secretario General  
Asamblea Nacional Constituyente  
E.S.D.

Doctor Pérez:

Atentamente solicito a usted se sirva ordenar a quien corresponda, sea publicada nuevamente la Ponencia con el Articulado del Proyecto "PARTIDOS, SISTEMA ELECTORAL Y ESTATUTO DE OPOSICION".

Lo anterior, debido a que se publicó sin el articulado y este es indispensable para ser presentado en primer debate en la Plenaria.

Agradezco de antemano su gentil y pronta colaboración. Cordialmente,  
Anexo: lo anunciado.

## INFORME DE LA COMISION PRIMERA PARTIDOS, SISTEMA ELECTORAL Y ESTATUTO DE LA OPOSICION Presentado al Plenario de la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Por HORACIO SERPA URIBE

Señores delegatarios:

Cumplo con el encargo del señor Presidente de la Comisión Primera 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, mas 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 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 ochenta 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 partidos, 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 H. 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 consideración de ustedes la Comisión Primera, la cual se resume en ocho 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 o 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 movimiento 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 equivocado. 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 bi-partidismo 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 alternatively 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 esta:

¿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 OPOSICIÓN

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 cambio 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 distinción 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 siete 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 periodos de cinco años, con el ánimo de separarlo de la coincidencia con los periodos 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 (Fdo.), HORACIO SERPA URIBE.

### PARTIDOS POLITICOS

(COMISION I)

### ARTICULO: PARTIDOS POLITICOS

Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos.

Igualmente se garantiza a las agrupaciones



ciones sociales a manifestarse y participar en los eventos políticos.

#### ARTICULO: FINANCIACION DE LOS PARTIDOS

El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos legalmente constituidos. Los partidos y movimientos, lo mismo que los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre y cuando obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.

La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como el monto máximo por contribuyente. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas del monto, origen y destino de sus ingresos.

En ningún caso podrá la ley hacer coercitiva la disciplina interna en la organización de los partidos y movimientos ni exigir afiliación a ellos para poder participar en las elecciones.

**ARTICULO.** Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o estimular a otras personas a que las hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de la pérdida de la investidura.

**ARTICULO.** Los partidos y movimientos políticos y sociales tienen derecho a acceder a los medios masivos de comunicación de regulación estatal, en los términos que establezca la ley.

**ARTICULO.** A los funcionarios públicos que detentan jurisdicción y mando o cargo de dirección administrativa, así como todos los que estén vinculados a la Rama Jurisdiccional, la electoral y los organismos de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de partidos o movimientos políticos, en las controversias políticas e intervenir en debates de carácter electoral, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.

**ARTICULO.** El Estado garantiza especial protección a las sedes y bienes de los partidos y movimientos políticos. Sus sedes y bienes no podrán ser intervenidos en ningún tiempo sin mandato judicial por escrito.

**ARTICULO.** El Consejo Nacional Electoral velará por el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulen las actividades, derechos y deberes de los partidos, movimientos y sus miembros, así como las concernientes a la participación de candidatos independientes en los debates electorales y prestará su colaboración para la realización de consultas internas para la escogencia de candidatos.

**ARTICULO.** El Estado reconocerá la legalidad de todos los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, con la comprobación de cien mil votos o cien mil firmas de ciudadanos (las cuales no pueden repetirse para efectos similares) certificadas por el Consejo Electoral, que les reconocerá automáticamente personería jurídica.

#### DEL ESTATUTO DE LA OPOSICION

**ARTICULO.- ESTATUTO DE LA OPOSICION.**— Se establece un Estatuto de la Oposición que consagra y garantiza el derecho que al ejercicio de la función crítica y la formación de alternativas políticas, tienen los partidos y movimientos políticos que no participan en el Gobierno.

Se consagran los derechos de acceder a la Información y documentación oficiales, salvo las restricciones que establezca la ley; el acceso a los medios masivos de comunicación social del Estado, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones parlamentarias; el derecho de réplica cuando haya tergiversación evidente o ataque público a través del medio masivo de comunicación en que se produjo y en los medios de comunicación de regulación estatal por la misma causa anterior y para preservar la equidad en la información; la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos; el derecho a participar en los organismos electorales y en la formulación de la política exterior del país.

Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, de acuerdo con su representación en ellos.

**ARTICULO.** El Procurador General de la Nación y el Contralor de la República serán de filiación política distinta a la del presidente de la República.

#### DEL ORGANO (DE LA RAMA) ELECTORAL Y LAS ELECCIONES

**ARTICULO.- DEL SISTEMA ELECTORAL.**— La dirección, organización y vigilancia de las elecciones al igual que lo relativo al Registro del Estado Civil e identificación respectiva de las personas, competen de manera exclusiva a la (el) Rama (Organo) Electoral, la (el) cual estará conformada (o) por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos delegados que establezca la ley.

La (el) Rama (Organo) Electoral gozará de conformidad con la Constitución y la ley, de independencia en el desempeño de sus funciones y de autonomía presupuestal.

**ARTICULO.** El Consejo Nacional Electoral se compondrá del número de miembros que determine la ley, que no debe ser menor de siete, elegidos por el Consejo de Estado, para un periodo igual al de los congresistas, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos reconocidos legalmente y deberá reflejar la composición política del Congreso de la República. Sus miembros deberán reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no serán en ningún caso reelegibles.

**ARTICULO.** El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:

1. Preparar, dirigir, organizar y supervisar con la colaboración de la Registraduría Nacional del Estado Civil las elecciones y procesos de consulta popular previstos en la Constitución.
2. Elegir y remover en los términos que señale la ley al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados respecto de escrutinios generales.

4. Asesorar y servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral y del registro del estado civil y como tal podrá presentar proyectos de ley.

5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, derechos de la oposición y de las minorías y demás disposiciones sobre publicidad política, empresas y encuestas de opinión política y financiamiento de las campañas electorales, para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos y el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

6. Efectuar el escrutinio definitivo de toda votación nacional, declarar los resultados definitivos y la expedición de las respectivas credenciales.

7. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.

8. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.

9. Darse su propio reglamento.

10. Los demás que le confiera la ley.

**ARTICULO.** El Registrador Nacional del Estado Civil será elegido por el Consejo Nacional Electoral para un periodo de cinco años y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. No será reelegible en ningún caso y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la de celebrar contratos en nombre de la nación en los casos que aquella disponga.

**ARTICULO.** Los ciudadanos eligen directamente: La elección de Presidente de la República se efectuará en fecha diferente de las de miembros del Congreso (de la Asamblea Nacional) y de las de autoridades departamentales y municipales, según lo determine la ley.

**ARTICULO.** Ningún cargo de elección popular tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción.

**ARTICULO.** Ningún ciudadano puede ser postulado simultáneamente para más de un cargo de elección popular. Tampoco podrá ser elegido para el desempeño de funciones en más de un cargo o corporación pública. Tampoco podrán ser elegidos en una misma circunscripción y en virtud de candidaturas presentadas por un mismo partido o movimiento o a nombre suyo, personas vinculadas entre sí por matrimonio o por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Serán inválidas las elecciones de los ciudadanos que contravengan este artículo.

**ARTICULO.** A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer.

La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los residuos, en orden descendente.

HORACIO SERPA URIBE



# Constancia de Carlos Ossa Escobar

Como liberal, integrante de la Alianza Democrática M-19, quiero expresar mi desazón por la actitud asumida por el Partido Liberal en el debate sobre la convocatoria a elecciones para elegir un nuevo Congreso. Es triste constatar la posición de un partido que siempre ha sido abanderado del cambio, cuando hoy, sin argumentos sólidos, se opone a unas nuevas elecciones sólo para mantener una mayoría en un Congreso que no refleja la realidad política actual del país. El Partido Liberal ya no es

el partido aguerrido de antes. Le tiene miedo a la competencia y al libre juego democrático.

Se aferra al pasado para impedir la transformación que anhela el país. Por boca de su jefe máximo, el doctor López Michelsen, amenaza con violencia si hay elecciones para el Congreso en este año. ¿A dónde está llegando el Liberalismo en medio de su desesperación? Creo que los constituyentes liberales, a quienes admiro y respeto, han tenido que meditar sobre la

suerte de su partido. No me cabe duda de que sólo aceptando el reto del futuro y saliendo a competir libremente, en igualdad de condiciones, con los demás sectores políticos, podrá el Partido Liberal mantener su vigencia histórica. Refugiarse en el clientelismo y defender los privilegios de quienes sustentan el viejo orden institucional, es ir en contravía de las aspiraciones del pueblo colombiano. Por eso yo espero que el Liberalismo nos acompañe en un gran acuerdo para disolver el actual Congreso tan pronto como sea posible.

## Constancia

# La Moción de Censura No Dejará Gobernar al Presidente

Por: JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO

Los franceses cambiaron su Régimen Parlamentario por uno que en la práctica podemos calificar de Presidencial. Basta con conocer lo que fue el gobierno del general De Gaulle que inició la V República, o lo que es el Gobierno actual de Mitterrand, para comprobar la verdad de mi aserto. Y ello, independiente de que desde el punto de vista teórico la mayoría de los tratadistas lo califican de semi-presidencial o semi-parlamentario. Y los socialistas italianos abogan, según nos lo dicen las más recientes noticias, por una presidencia fuerte.

Nosotros aquí queremos introducir el Régimen Parlamentario. Y peor aún, casi que de manera clandestina, a través de la moción de censura. Lo decimos, porque la diferencia fundamental entre el Régimen Parlamentario y el Presidencial radica en que en este último es posible que un determinado Gobierno se dé sin tener la mayoría en el Congreso. En el parlamentarismo ello no es posible, gracias a lo que se conoce con el nombre de "RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GABINETE".

El Régimen Parlamentario, en los países donde existe es fruto de la historia. El exige partidos políticos organizados y con una férrea disciplina, la cual, la verdad sea dicha, es un instrumento que, a su turno, ayuda a su organización. Pero hoy no tenemos en Colombia partidos en la acepción moderna del término, menos aún con

disciplina. Sólo contamos con grupos de congresistas, y como consecuencia de ello, con una gran feudalización del poder al interior de los partidos.

Como es bien sabido, la historia de esta Institución —la moción de censura— arranca la posibilidad de que la Cámara de los Comunes en Inglaterra acusara ante la de los Lores a uno o varios Ministros por la supuesta comisión de delitos, definidos como tales en las leyes. El sistema evolucionó más tarde en el sentido de que dichos funcionarios eran susceptibles de ser acusados no sólo por "delitos" sino por "faltas graves". Las consecuencias cuando la acusación prosperaba eran tan graves para el Ministro o Ministros, en su persona, en sus bienes y en su honor, que a partir de un determinado momento su sola amenaza traía como consecuencia su renuncia.

André Hauriou lo enseña de la siguiente manera: "Al final del siglo XVIII la simple amenaza del impeachment era suficiente para provocar la dimisión del gabinete: en 1782 el Ministerio presidido por lord North presentó su dimisión como consecuencia de una moción de censura votada por la Cámara de los Comunes y considerada como susceptible de llevar consigo la puesta en práctica del procedimiento del impeachment. A partir de esta fecha puede considerarse que el sistema de la respon-

sabilidad política del gabinete se encuentra totalmente organizado".

La propuesta de que el Congreso pueda aprobar Mociones de Censura a los Ministros después de un debate general y a iniciativa por lo menos de tres congresistas, necesariamente conduce al Régimen parlamentario, porque a un Presidente le será imposible gobernar con un Congreso adverso. Es decir, que desaparecerá en Colombia la posibilidad de un Presidente sin mayoría en el legislativo. Por una vía o por otra el Gobierno deberá contar con la confianza del Congreso como en el Régimen Parlamentario, so pena de no poder gobernar, pues el partido con mayoría en dicho órgano y sin representación en el Gobierno le será posible aprobar una moción de censura a un Ministro o a otro, aun sin consideración por la justicia, pues se trataría no de un problema jurídico sino político.

Pero, adicionalmente, la moción de censura pretende dividir en un Régimen Presidencial como el nuestro lo que es indivisible. Los Ministros son agentes del Presidente y actúan bajo su suprema dirección. A su turno los actos del Presidente no tienen validez sin la reafirmación de sus colaboradores inmediatos. En algunos casos, como cuando se declara el país en Estado de Sitio o de Emergencia y se de-



sarrollan dichos estados de excepción a través de decretos legislativos, o cuando se ordena la detención de personas que se presume conspiran gravemente para perturbar el orden público, o cuando se abren créditos extraordinarios, etc., la actuación del Ministro o Ministros está solidariamente unida a la del Presidente. ¿Cómo destituir a un Ministro, en estas condiciones, sin "tumbarlos" a todos y sin estar simbólicamente destituyendo al presidente?

Pero adicionalmente la moción de censura no dejará gobernar al Presidente, precisamente cuando lo que más falta hace en Colombia es el Gobierno. Como en la 4ª República Francesa los gabinetes serán "flor de un día". Vale la pena citar a este respecto a George Burdeau: "las precauciones tomadas por la Constitución de 1946 para impedir que la puesta en marcha de la responsabilidad del gobierno no provocara demasiado fácilmente su caída no produjeron el resultado que de ellas se esperaba. Las crisis ministeriales se multiplicaron con una cadencia que finalizó por indisponerse ante la opinión. Raros han sido los ministerios abiertamente tumbados por un voto hostil. En la mayor parte de los casos fue su falta de cohesión interna lo que provocó la crisis. A falta de poder gobernar, el gobierno dimisionaba... Era imposible, en general, discernir en la causa de su caída una influencia cualquiera de la opinión pública. Sólo los estados mayores de los partidos estaban en condición de conocer las razones por las cuales tal grupo parlamentario, después de haber votado la investidura, votaba la censura... Una utilización frecuente del derecho de disolución hubiera, quizás, puesto remedio al estado de cosas que vienen de ser descritas".

He ahí —en la moción de censura— la fuente de futuras desgracias nacionales. Esta sola institución hará que la Reforma Constitucional de 1991 sea efímera, pues habrá que proceder a reformarla tan rápidamente como muestre sus frutos de desventura, y habremos logrado la hazaña de llegar a la inestabilidad institucional a través de la inestabilidad gubernamental.

Los regímenes políticos son una arquitectura en la cual las diversas instituciones guardan equilibrio. Así, por ejemplo, a la Censura corresponde en la estructura parlamentaria, la posibilidad de que el Gobierno disuelva el Parlamento. Los amigos de dicha Moción entre nosotros no han contemplado esta posibilidad, lo que hace que el sistema que se nos quiere implantar se pueda calificar de hemipléjico, puesto que la Moción de censura y la Disolución del Parlamento son dos caras de la misma moneda, que se requieren mutuamente, para guardar el equilibrio institucional.

Y no hablemos de los absurdos a que gracias a la Moción de Censura se llegará por cuenta del clientelismo colombiano.

Donde existe la figura de la Moción de Censura, se prevé la posibilidad de cambiar a los ministros e inclusive al jefe del Gobierno, pero no al jefe del Estado. En países de Régimen Presidencial, en que se confunde en la misma cabeza la jefatura del Gobierno y la del Estado, el sistema puede conducir a la anarquía. Además, en los Regímenes Parlamentarios son completamente independientes la organización administrativa y la política, de modo que la crisis en ésta no afecta a aquella, ni, naturalmente, la estabilidad del sistema administrativo no sujeta a tales crisis.

Mejor no parece el establecimiento de una SANCION al Ministro, que implica, como toda pena, estar referida a unos hechos que se le imputan. Por eso hemos propuesto en nuestro proyecto reformatorio de la Constitución la "Moción de Amonestación", como sanción al Ministro que ha cometido faltas.

De aprobarse ella, el Presidente decidirá sobre su permanencia o no en el gabinete. A través de este mecanismo el Jefe del Estado seguiría siendo árbitro de la decisión última respecto de sus ministros y no el Parlamento, nuevo nombre que habría de dársele en consecuencia a nuestro Congreso.

No lo olvidemos, actualmente se hace primordial diseñar unas instituciones que permitan gobernar a los gobernantes. La moción de censura va en contravía de esa necesidad.

Señalábamos antes, la influencia de que podría tener el clientelismo en la definición de una moción de censura. De la misma manera que los auxilios parlamentarios le sirvieron al Ejecutivo para presionar la voluntad del Congreso, evitar la discusión a fondo sobre el presupuesto y manejar la voluntad individual de los parlamentarios, la moción de censura tendrá la virtualidad de actuar en sentido contrario: sería un mecanismo de presión contra los Ministros sobre cuya cabeza estará siempre pendiente, como una espada de Damocles, la señalada Moción.

Desde otro punto de vista, como el presidente no podrá gobernar sino con una coalición que le garantice la mayoría en el Congreso, seguramente preferirá para hacerlo al partido que le siga en número de Congresistas, al suyo propio. Eso le permitirá tener una mayoría confortable en el Congreso. Es decir, a través de la moción de censura volveremos al régimen, que se busca eliminar, de la "adecuada y equitativa representación", que no ha dejado a nuestro sistema funcionar como una ver-

dadera democracia, ya que, ésta, la democracia, implica necesariamente que un partido o una coalición de partidos con posibilidades de acceder al poder, esté en la oposición, como alternativa de gobierno que es lo único que garantiza las posibilidades de cambio y la calidad de la decisión política.

El doctor Alfonso Palacio Rudas en su ponencia nos ha mostrado cómo los constituyentes del 86 pensaron consagrar la posibilidad de que el Congreso pudiera desaprobación "los actos oficiales de los Ministros notoriamente inconvenientes". Ello no equivale a la moción de censura. Se parecería más a la moción de amonestación que yo he propuesto. Que no trataron de instaurar dicha moción de censura lo prueba el hecho de que siempre estuvo en la mente de los Constituyentes de la Regeneración prohibir los "votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales". José María Samper en su libro "Derecho Público Interno" al comentar el artículo 78 de la carta de Núñez y Caro dice sobre el particular lo siguiente: "No tuvieron en mira los constituyentes la creación de lo que se llama un gobierno *parlamentario*, esto es, sujeto a la influencia y autoridad política de las cámaras; gobierno que, a más de cercenar en mucho la independencia de la administración, entraña la necesidad de mantener una especie de presidente-rey, exento de responsabilidad y privado de acción directa sobre el ministerio. Quisieron los constituyentes que cada poder fuese completo, independiente y con su órbita de autoridad y acción propias; y por lo mismo, mal podían admitir el sistema de los *votos de censura*, incompatible con la duración continua y de período fijo del Presidente de la República, con la libertad constitucional del poder ejecutivo, y con la responsabilidad legal de los ministros, y sus agentes y de los demás funcionarios públicos. Rechazar, modificar o aprobar proyectos de ley, tratados, convenios o contratos, y dar leyes que tiendan a corregir defectos en la administración, son medios mucho más eficaces que los votos de censura, para pesar sobre la conducta o el ánimo de los ministros; y es claro que si estos votos son admisibles, y aun de necesidad muchas veces, en países de organización monárquica y gobierno parlamentario, en que los ministerios dependen de los parlamentos, no son aplicables a los Estados republicanos, donde los ministros dependen de presidentes que son responsables y de limitadas facultades y períodos fijos".

Jesús Pérez González-Rubio  
Delegatario  
Bogotá, D.E. 31-05-91



Constancia

# Algunos Comentarios Breves en Torno de la Parafiscalidad

Por: ALFONSO PALACIO RUDAS

Constituiría un positivo avance en nuestra legislación hacendística introducir el concepto de la *parafiscalidad*. Ciertamente aunque de tiempo atrás se han establecido en Colombia cuotas o tasas parafiscales, nunca se incorporó el vocablo al articulado de los Estatutos que las rigen ni a las exposiciones y ponencias que impulsan el proceso legislativo. (Ejemplos claros son la retención cafetera, las cuotas para los seguros sociales, la cuota de fomento arrocer, etc.).

Francia fue el primer país donde se habló de parafiscalidad con el objeto de separar ciertos recursos financieros del encasillado tradicional de la Hacienda Pública. La palabra la originó Robert Schuman, quien en 1946 publicó una relación de todos los ingresos públicos del Estado Francés, en documento muy divulgado que en los círculos políticos y financieros es conocido como el *Inventario Schuman*. El erudito Ministro que en los años cincuenta lograra gran fama por sus aportes a la creación de la Comunidad Económica Europea, bautizó como parafiscales a algunos de los ingresos por él inventariados, no obstante que provenían de la soberanía fiscal del Estado. El concepto se extendió y tomó cuerpo jurídico en los países europeos —los latinos— que se caracterizan por el sistema de derecho codificado. Por ejemplo, en España la ordenación jurídica de la parafiscalidad comenzó con el estatuto de 26 de diciembre de 1958, denominado *Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales*. En Colombia, arriba se apuntó, están en pleno vigor exacciones parafiscales de las más variadas especies y más diversas formas sin que obedezcan a normas ni regulación genérica fundamental de ninguna clase.

Maurice Duverger en su tratado de Hacienda Pública califica de parafiscales las exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertos Organismos Públicos o semi-públicos, económicos o sociales, para asegurar una financiación autónoma. "En síntesis —agrega— la parafiscalidad está constituida por una serie de "impuestos corporativos" que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas, que tienen el carácter de colectividades". Para Duverger las cuotas pagadas a la seguridad social constituyen el ejemplo más importante de esa clase de recursos. De otro lado el profesor Lucien Mehl en sus lecciones de Finanzas Públicas en la Universidad de Burdeos, configura la siguiente definición de la parafiscalidad: "las tasas parafiscales

son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos (distintos de las colectividades territoriales) o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración y que no integradas en el Presupuesto General del Estado, se destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos. Las Tasas parafiscales han tenido un gran desarrollo, particularmente en Francia desde 1940. La extensión de la parafiscalidad ha sido tan considerable que el legislador ha debido proceder a su ordenamiento. Pero a decir verdad, las definiciones legales no engloban totalmente el concepto de parafiscalidad".

Los expositores y tratadistas de la ciencia de la Hacienda Pública (en estas fechas la bibliografía sobre la materia es copiosa), consideran como causas fundamentales del nacimiento y amplio desarrollo de la parafiscalidad, las siguientes:

A) Causas de carácter político, originadas a su vez, por el crecimiento y extensión de las actividades y funciones del Estado moderno.

B) Causas administrativas derivadas de la descentralización y el florecimiento de organismos autónomos dentro del Estado, con funciones y actividades cada vez mayores y más semejantes a las del sector privado.

C) Causas que cabría denominar político-administrativas, alimentadas por la idea del Estado —empresa que configura nuevos perfiles de actividad político-administrativa.

D) Causas de índole financiera como el agotamiento de las fuentes tradicionales de imposición, y la insuficiencia de asignaciones presupuestales frente al crecimiento desmesurado del gasto público, lo cual obliga a buscar recursos al margen de los ortodoxos ingresos de tipo tradicional. Incluso podrían citarse causas sociológicas y psicológicas como las relacionadas con la predisposición del contribuyente a pagar el costo de un servicio que se le presta de modo directo y específico.

Este crecimiento y extensión de las funciones del Estado obligan a separar ciertas exacciones fiscales, —que la financian—, del marco tradicional en que se clasificaban las tres categorías de contribuciones: el impuesto propiamente dicho, la tasa y la contribución de carácter especial, o Special Assessment para emplear la más precisa pero intraducible expresión inglesa. Desde luego, el término parafiscalidad es un tanto

ambiguo y, por consiguiente, ha sido motivo de muchas discusiones y aclaraciones en las cátedras, las Academias y los tribunales. Inicialmente, se utilizó con sentidos muy diferentes por los especialistas en asuntos hacendarios. Como su propia etimología (al lado de) no es suficiente para fijar su significación de manera inequívoca, es natural que se hayan presentado confusiones entre parafiscalidad y las nociones conexas. Por ejemplo, se ha confundido con lo que podría llamarse extra-fiscalidad, es decir los recursos distintos de las contribuciones, como son los ingresos provenientes de empréstitos, o del dominio eminente, o del poder de policía, o de las empresas comerciales e industriales del Estado, etc. Empero, transcurridos 30 años del inventario Schuman y examinado el fenómeno a través del lente de notables especialistas y, además, sometido al riguroso proceso legislativo en varios países de Europa y América Latina, aparece muy apropiada la definición del profesor J.E. Merigot: "la parafiscalidad es una técnica, en régimen estatal de intervencionismo económico y social, tendiente a poner en marcha y hacerlos viables, una serie de recursos de afectación (destinación especial), fuera del presupuesto, exigidos con autoridad, por cuenta de órganos de la economía dirigida, de organización profesional o de previsión social y que se destinan a defender y estimular los intereses de tales entidades. Los recaudos pueden verificarse directamente por las entidades beneficiadas o por las administraciones fiscales".

Esta definición permite superar la oposición entre parafiscalidad propiamente dicha y fiscalidad para-presupuestal, y permite también diferenciar la parafiscalidad de otras contribuciones como la tasa, con las cuales no es extraño confundirlas. En efecto, la parafiscalidad es un fenómeno intermedio entre la tasa y el impuesto más cercano a éste que a aquella, sin embargo, un notabilísimo profesor de la Universidad de Ferrara, Manuele Marselli, ha venido sosteniendo que existe una manifiesta disparidad entre el impuesto y la parafiscalidad, ya que según su criterio el primero tiene un carácter fundamentalmente político mientras que la segunda tiene una naturaleza primordialmente económica y social. "Hay que convencerse —escribió en un muy controvertido ensayo— que es imposible intercalar la parafiscalidad en el viejo tronco del impuesto político. Es ne-



cesario renovar radicalmente las ideas y los principios científicos si se quiere explicar con éxito la moderna materia financiera.

La parafiscalidad y lo novedoso del concepto, es decir, su carácter de imposición social y económica radican en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones, a los miembros que poseen intereses comunes económicos, morales y espirituales, excluyendo otros miembros de la sociedad política general, para quienes el peso de la tributación tradicional sería insostenible. Dado lo anterior, la imposición parafiscal exhibe una imagen de originalidad que no se involucra con la del impuesto ni con la de la tasa".

Para finalizar estos comentarios conviene señalar los tres dominios mayores en cuyos linderos actúa la parafiscalidad, o mejor, presta servicios esenciales:

- a) La parafiscalidad al servicio de la economía dirigida.
- b) La parafiscalidad al servicio de las organizaciones profesionales.
- c) La parafiscalidad al servicio de la Seguridad Social.

El fenómeno de la parafiscalidad ya ha sido planteado en grandes debates jurídicos por profesores de gran renombre y autoridad, como los doctores Carlos Restrepo Plehidrahit y Rodrigo Noguera Laborde, quienes en septiembre de 1977, en un alegato ante la Corte Suprema de Justicia (oposición a la demanda presentada por el doctor César Castro Perdomo para solicitar la declaratoria de inexistencia de la Ley 35 de 1936), señalaban:

"La ciencia de las finanzas públicas ha acogido la noción de parafiscalidad como una de las manifestaciones del moderno concepto dinámico de presupuesto nacional, denominación ésta que la doctrina emplea para distinguirlo del concepto decimonónico según el cual el presupuesto no podía ser otra cosa que un instrumento mecánico de contabilización, expresión cuantificada de los ingresos y gastos estrictamente oficiales del Estado, que el Parlamento debería aprobar.

"Las tendencias nuevas que amplían la noción clásica de presupuesto hacia un presupuesto nacional, que da cuenta de las actividades económicas y sociales del Estado, han conducido a asegurar ciertas actividades sea por procedimiento del tipo subvención, es decir, por la vía de gastos públicos cubiertos por los recursos generales del presupuesto, sea por la vía de una financiación directa que ha sido escogida por fuera del presupuesto. Es esta segunda fórmula la que ha dado nacimiento a la parafiscalidad" (Trotabas y Cotteret, op. cit. pág. 472).

"De origen francés la expresión parafiscalidad, ha sido objeto de innumerables estudios y de aplicación en diversos regímenes financieros de otros países. El

Consejo de Estado francés, en muy célebre decisión del 11 de mayo de 1954 define las tasas parafiscales como: "... las exacciones obligatorias, afectadas a un fin determinado, instituidas autoritariamente, generalmente con un objetivo de orden económico, social o profesional, y que escapan total o parcialmente a las reglas de la legislación presupuestaria y fiscal por lo que respecta a las condiciones de creación del ingreso, de determinación de su base y tipo del procedimiento de recaudación y de control de su empleo". (Cit. por Maurice Duverger, en Instituciones Financieras, Bosch, Barcelona, 1960, pág. 90).

"Esta definición es acogida por nuestros autores nacionales. Ramírez Cardona identifica algunas manifestaciones de la parafiscalidad en el régimen colombiano:

"La tasa parafiscal —escribe— se ha de tener como el medio financiero de los servicios de seguridad social: los Seguros Sociales, las Cajas de Previsión, los seguros de paro y desempleo, las bolsas públicas de empleo y las entidades de capacitación laboral y profesional. El valor de las cuotas pagadas por los trabajadores públicos o privados y por los patronos, con destino al sostenimiento y prestación de estos servicios en beneficio de los trabajadores, configura dicha tasa especial. Las cuotas del presupuesto público general con idéntica finalidad, constituyen transferencia a modo de subvenciones, o aportes de la colectividad a la seguridad social y redistribución de la renta nacional con fines sociales". (Sistema de Hacienda Pública, Bogotá, 1970, Editorial Temis, pág. 334).

"A propósito de la última observación del autor que acabamos de invocar, relativa a las transferencias presupuestales es "a modo de subvenciones" para los fines sociales indicados, es procedente recordar que aunque las tasas parafiscales tienen como característica sobresaliente el ser extra-presupuestales (al lado del presupuesto, etimológicamente), puede haber algunas que son "presupuestadas" a las cuales hace referencia Duverger como recursos financieros de destinación específica o afectada "que han sido integradas en el presupuesto". (Op. cit. pág. 87).

"También el tratadista Isaac López Freyle amplía en forma solo enunciativa —no exhaustiva— el espectro de la parafiscalidad en derecho colombiano —porque el concepto es igualmente operante en el campo económico— en estos términos:

"Ejemplos típicos de gastos parafiscales son los aportes que hacen los patronos al SENA, al Fondo de Transporte, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Cajas de Previsión Social, a los Seguros Sociales, al IFA, etcétera, e igual cosa sucede cuando el aporte lo hace el empleado. Todos estos gastos constituyen expensas necesarias para quienes los pagan, pues son gastos coactivos impuestos por el Estado".

(Principios de Derecho Tributario 2ª Ed. Bogotá, 1962, Lerner, pág. 301).

"La doctrina general reconoce que la llamada tasa parafiscal —pero que acaso sería más apropiado denominar recurso parafiscal, ya que la específica expresión tasa no se acomoda con precisión al fenómeno en comento— no sólo tiene existencia con relación a entes públicos o semipúblicos, sino también a personas de derecho privado. Como lo anota André de Laubadère".

**"Las tasas parafiscales pueden ser percibidas ya sea en provecho de ciertos organismos públicos, ya en provecho de ciertos organismos privados"**, (Traité élémentaire de Droit Administratif, tomo III, 1966, pág. 87).

**"El profesor Jean Rivero indica cómo el recurso o tasa parafiscal es una de las variadas ventajas 'de orden jurídico' que el Estado pone a disposición de los particulares dentro del concepto general de ayuda de la administración a las actividades privadas de interés público:**

"El Estado puede, por un lado, asegurarle a un grupo un estatuto de derecho privado que le permite extender al máximo su actividad y sus recursos (como en el caso de las asociaciones reconocidas de utilidad pública...); y por otra parte puede hacerlo beneficiario de prerrogativas de poder público: la expropiación puede jugar en provecho de los concesionarios de minas, de ciertas asociaciones de previsión...; el organismo privado puede ser autorizado a percibir sobre sus adherentes contribuciones obligatorias de carácter parafiscal, etcétera". (Droit Administratif, 5ª Ed., Dalloz, pág. 409).

A su vez, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de noviembre de 1977, con ponencia del magistrado Luis Guillermo González Charry, que resolvió la demanda, dijo:

"Ciertamente es que estos recursos ofrecen la particularidad de que, precisamente por los fines que cumplen, se recaudan unos, se recibe del Estado el último y se invierten directamente todos por la Federación de Cafeteros, entidad con la cual el Gobierno viene contratando desde 1927 los servicios de fomento y protección de la industria cafetera, que, siendo base por ahora insustituible de la economía nacional, el propio Estado podría cumplir directamente.

Por tal peculiaridad los opositores piden que se tengan como recursos "parafiscales", que según la doctrina fiscal pueden existir y subsistir por fuera del manejo del presupuesto nacional. Ello, sin embargo, no es posible legalmente en Colombia, porque cualquiera que sea la contribución de que se trate, o como sea su naturaleza o se le llame, los preceptos constitucionales (206 y 210, 1ª) y la Ley orgánica del presupuesto no lo permiten".



# Informe de Minoría

## Defensor del Pueblo

Constituyente: MARIA TERESA GARCES LLOREDA

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### El Ministerio Público:

La mayoría de la Comisión IV votó la creación de la Defensoría del Pueblo como institución que remplaza a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio Público y le atribuye, además, las funciones de defensa de los derechos humanos.

Nos permitimos plantear a ustedes la necesidad de conservar el Ministerio Público, integrado por la Procuraduría y los Fiscales, con las funciones que hoy tiene, pero con la reforma fundamental de concederle absoluta autonomía en relación con el Ejecutivo, para que pueda desempeñarlas en forma independiente y no bajo la dirección del Gobierno como dispone la Constitución vigente.

De esta manera se conservaría una institución que fue creada desde el año de 1830, con algunas modificaciones, tales como la de que el Procurador se elegiría popularmente.

No se ve razón válida para cambiar el nombre de Procurador General de la Nación por el de Defensor del Pueblo, el cual, en España, de donde es originario, corresponde a un Ombudsman, veedor, mediador y defensor de los derechos humanos y donde paralelamente existe la figura del Ministerio Público.

Las funciones que el proyecto de la mayoría atribuye al Defensor del Pueblo, son las mismas que actualmente tiene la Procuraduría, enriquecidas por el proyecto de la mayoría, las cuales proponemos conservar, y aquellas que este proyecto plantea para el Defensor de los Derechos Humanos.

Respecto de los fiscales ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, suprimidos por el proyecto de la mayoría, es necesario anotar que han funcionado durante medio siglo y que han constituido un elemento fundamental en la defensa de los derechos de la Nación.

Por ello insistimos en la conservación de esta figura jurídica en la forma como lo establece la constitución vigente, o sea que los fiscales tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces ante quienes ejerzan su cargo.

De otra parte, es importante establecer que la función de los Fiscales se ejerce en forma autónoma, ya que sería ilusorio que

el Ministerio Público pudiera cumplir a cabalidad sus funciones de colaborador del control de legalidad en provecho del orden jurídico, si actúa dentro de la órbita de la obediencia jerárquica.

Debe destacarse que la labor de los fiscales ante la justicia penal, reviste una gran importancia puesto que implica la acción imparcial de un funcionario público en aras a demostrar la inocencia o culpabilidad del acusado y a velar por el respeto de las garantías procesales.

#### El defensor de los Derechos Humanos

Existe en Colombia una necesidad sentida como es aquella relacionada con la defensa de los Derechos Humanos, la cual se ha planteado en varios proyectos como el del Gobierno, el de la Alianza Democrática M-19 y el de los constituyentes Misael Pastrana y Diego Uribe Vargas, y que sin duda debe ser desempeñada por un funcionario especializado y dedicado únicamente a ello, como sería el DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Compartimos el criterio del doctor Jorge Orlando Melo, consejero para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, de la Presidencia de la República:

"En favor de la unificación se ha aducido que sólo la existencia de un fuerte poder sancionatorio es eficaz para lograr la protección de los derechos ciudadanos, y que una entidad sin este poder sería perfectamente inocua. Aunque es cierto que el sistema estatal de protección de los derechos humanos debe tener como elemento central el castigo a los funcionarios responsables, y que por lo tanto la función de la Procuraduría es fundamental, esto no excluye la necesidad y la utilidad de otro tipo de medidas, que complementen desde el punto de vista político y educativo la tarea de la Procuraduría. Esto es particularmente cierto en Colombia, donde la tradición de ineficiencia y lentitud de procedimientos judiciales o de sanción administrativa muy formalistas y ritualizados y basados en el expediente escrito, hacen muy conveniente la búsqueda de mecanismos con mayor capacidad preventiva y de acción urgente.

"Igualmente se ha señalado la inconveniencia de crear dos instituciones en vez de una, por razones de tipo presupuestal. Este argumento no tiene ningún peso, en la medida en que si se añaden nuevas fun-

ciones a la Procuraduría, de orden educativo o político, será preciso ampliar la planta y mantener la respectiva dotación.

#### "A manera de conclusión

"La experiencia de otros países, que en su esfuerzo por consolidar un Estado de Derecho han acogido la idea de un sistema en el que una Procuraduría fuerte es coadyuvada por el Defensor de Derechos, los rasgos de la tradición colombiana que hacen conveniente buscar mecanismos informales y poco ritualizados, y la experiencia concreta de las fuerzas y debilidades de la Procuraduría General y de la Consejería de los Derechos Humanos, conducen a hacer recomendable fortalecer la Procuraduría y al mismo tiempo crear el cargo de defensor de los Derechos Humanos. La primera centraría su acción en la defensa del Estado de Derecho, mediante el desempeño de las funciones señaladas antes, incluyendo la función de sancionar a los funcionarios, haciéndola mucho más eficaz que en la actualidad, permitiendo la destitución directa o la suspensión inmediata para los responsables de violaciones graves de derechos (que en ninguno de los proyectos parece introducirse), y con mejores recursos de investigación. El segundo realizaría el trámite de quejas para buscarles soluciones diferentes a las sanciones, remitiría a la Procuraduría aquellos en los que considere que puede haber responsabilidad de un funcionario, y emitiría opiniones e informes de censura, y además desempeñaría las tareas muy importantes en Colombia, de promoción y divulgación, preparación de materiales educativos para funcionarios, agentes del orden y sistema escolar, diseño de contenidos curriculares para todos los niveles de la educación, etc."

Se trata de crear una figura que permita que los Derechos Humanos que establece la Constitución puedan ser debidamente protegidos y respetados en la realidad.

En nuestro país se justifica ampliamente la creación de esta institución cuya eficacia ha sido probada en otras latitudes, por muchos motivos. El individuo aislado tiene en forma creciente la necesidad de ser protegido frente a la burocracia, cada vez más fuerte y numerosa, ya que los otros medios de control son insuficientes.

Según nuestra propuesta, se facultaría al Defensor de los Derechos Humanos para actuar de oficio con el fin de evitar la violación de los Derechos, de una o varias



personas, o con el objeto de procurar su restablecimiento cuando hubieren sido infringidos.

Así mismo, se propone dotar a este funcionario de la facultad de recibir los reclamos o quejas individuales o colectivas por violaciones de los derechos humanos, ya sea por parte de los funcionarios públicos o por personas u organizaciones de carácter particular y acudir ante dichos funcionarios o personas en procura de encontrar una solución.

La competencia del Defensor de los Derechos Humanos debería extenderse a vigilar la conducta de los militares, como sucede en los Países Escandinavos y en Alemania Federal.

Este funcionario trabajaría en estricta colaboración con la Procuraduría General de la Nación, ya que con base en los reclamos y quejas y en caso de encontrarlo necesario tendría la obligación de informar a esta entidad para que investigue e inicie las acciones disciplinarias y judiciales a que haya lugar.

Como un complemento al derecho de presentar peticiones comunitarias a las autoridades, se propone establecer como función del Defensor de los Derechos Humanos el actuar como mediador de estas peticiones cuando las organizaciones cívicas y populares así lo demanden.

Le corresponderá, además, velar por los derechos de las minorías étnicas y de los consumidores y además se le atribuye una importante misión de divulgación y educación en materia de derechos humanos.

Deberá, igualmente, organizar la Defensoría Pública, como apoyo a todas aquellas personas que no pueden pagar los servicios de un abogado para defenderse en un proceso o para la realización de algunos actos ante las autoridades judiciales.

Finalmente y teniendo en cuenta que es propósito de esta Constitución amparar o hacer efectiva la protección de los derechos humanos, el Defensor podrá interponer el Recurso correspondiente ante los jueces.

Este funcionario deberá rendir informes a la Cámara de Representantes y a la opinión pública sobre el resultado de sus investigaciones.

Esta institución podría constituir un esfuerzo de humanización y de lucha contra la injusticia, ya que, como ya se dijo, su finalidad es la defensa de los derechos del individuo a menudo subyugado por un sentimiento de impotencia frente a la Administración.

Atentamente,

MARIA TERESA GARCÉS LLOREDA

#### ARTICULO SUSTITUTIVO EL MINISTERIO PUBLICO

**ARTICULO 1°.-** El Ministerio Público será ejercido en forma autónoma, por el Procurador General de la Nación, por los Procuradores Regionales y sus agentes, por los Fiscales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y los Fiscales ante la Jurisdicción ordinaria en materia penal, que designe la ley.

**ARTICULO 2°.-** El Procurador General de la Nación será elegido por voto popular y secreto.

**ARTICULO 3°.-** El Procurador General de la Nación deberá reunir las mismas calidades de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

**ARTICULO 4°.-** El Procurador General de la Nación tendrá un periodo igual al del Presidente de la República.

**ARTICULO 5°.-** Corresponde al Ministerio Público defender los intereses de la Nación, vigilar el cumplimiento de la Constitución, la ley, las sentencias judiciales, las disposiciones administrativas, supervigilar la conducta de los empleados oficiales y actuar en estrecha colaboración con la justicia penal en la persecución de los delitos y contravenciones que turben el orden social.

**ARTICULO 6°.-** Son funciones de la Procuraduría:

1) Defender los intereses públicos, el patrimonio del Estado y el medio ambiente.

2) Supervigilar la conducta oficial de los servidores públicos, incluso los de elección popular y ejercer el poder disciplinario.

Salvo lo dispuesto en otras normas constitucionales, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.

3) Intervenir, en defensa del orden jurídico, en las actuaciones y procesos judiciales y administrativos.

4) Invocar el Derecho de Habeas Corpus e interponer el recurso de tutela o amparo cuando sea del caso.

5) Acusar ante el Tribunal competente a los funcionarios que hayan incurrido en delito, contravención o falta disciplinaria.

6) Las demás que le atribuya la ley.

**ARTICULO 7°.-** Son atribuciones especiales del Procurador General de la Nación:

1) Investigar y sancionar al respectivo superior jerárquico cuando no se pronuncie sobre las faltas del personal subalterno, obstaculice en forma grave las investigaciones realizadas por la Procuraduría o por cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa o no aplique las sanciones correspondientes.

Las sanciones podrán consistir incluso en la desvinculación del cargo, salvo cuando se trate de funcionarios de elección popular.

La desvinculación sólo procederá previa audiencia y por decisión motivada.

2) Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad y de legalidad.

3) Pronunciarse sobre las quejas y reclamos que reciba de cualquier persona, efectuar las averiguaciones correspondientes sin previo aviso y exigir a los funcionarios públicos y a los particulares, la información que considere necesaria, sin que se le pueda oponer reserva alguna.

4) Nombrar y remover, de conformidad con la Ley orgánica de la carrera del Ministerio Público, los empleados de su dependencia.

**ARTICULO 8°.-** El ingreso y ascenso al Ministerio Público se hará a través de carrera, para la cual la ley establecerá los requisitos, basándose estrictamente en el mérito personal y en el sistema de concursos.

**ARTICULO 9°.-** Los Fiscales del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los Magistrados y Jueces ante quienes ejerzan su cargo.

**ARTICULO 10°.-** Los Fiscales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y ante la justicia penal, así como los demás funcionarios del Ministerio Público, serán nombrados por el Procurador General

de la Nación, entre las personas que hayan obtenido la máxima calificación en el concurso.

**ARTICULO 11°.-** Los Fiscales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y ante la Jurisdicción Ordinaria en lo penal ejercerán sus funciones en forma autónoma.

#### EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

**ARTICULO 12°.-** El Defensor de los Derechos Humanos será elegido por el Congreso de la República, para periodos de cuatro años, no podrá ser reelegido para el periodo subsiguiente y tendrá las calidades que se requieren para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.

**ARTICULO 13°.-** El Defensor de los Derechos Humanos será el mediador entre los ciudadanos y las autoridades del Estado y tendrá las siguientes funciones:

1) Actuar de oficio cuando considere que es necesario para evitar la violación de los derechos humanos de una o varias personas o con el objeto de lograr el restablecimiento de estos derechos cuando hubieren sido infringidos.

2) Recibir los reclamos o quejas, individuales o colectivos de los ciudadanos por cualquier violación de los derechos humanos garantizados por la Constitución, u omisión relacionada con los mismos, ya sea por parte de los funcionarios públicos o por personas u organizaciones de carácter particular y acudir ante dichos funcionarios o personas en procura de encontrar una solución, cuando ello fuere pertinente.

3) Con base en los reclamos y quejas recibidos sobre la actuación de los funcionarios, solicitar las explicaciones pertinentes y en caso de encontrarlo fundado, dar informe a la Procuraduría General de la Nación para que investigue e inicie las acciones disciplinarias y judiciales a que haya lugar.

4) Ser mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas y populares, frente a la Administración Pública, cuando éstas lo demanden.

5) Velar por los derechos de las minorías étnicas y de los consumidores.

6) Adelantar la promoción y divulgación de los derechos humanos y velar por el establecimiento de la cátedra sobre los mismos, en todas las escuelas del país.

7) Organizar la defensoría pública como un servicio remunerado de obligatorio cumplimiento para todos los abogados, de acuerdo con su especialidad.

8) Interponer el recurso de amparo para la protección de los derechos humanos, de oficio o a petición de parte, ante el juez competente.

9) Rendir informes a la Cámara de Representantes y a la opinión pública sobre el resultado de sus investigaciones.

10) Las demás que determine la Ley.

**ARTICULO 14°.-** El Defensor de los Derechos Humanos actuará en estrecha colaboración con el Procurador General de la Nación.

**ARTICULO 15°.-** La infraestructura necesaria para la debida protección de los derechos humanos y para el ejercicio de las atribuciones del Defensor de los Derechos Humanos, será fijada por la Ley.

MARIA TERESA GARCÉS LLOREDA



# Relaciones Internacionales

## Cinco Actas de Subcomisión

Constituyente Coordinador: GUILLERMO PLAZAS ALCID

Me permito enviarle actas N°s 1, 2, 3, 4, 5, correspondiente a la Subcomisión de RELACIONES INTERNACIONALES, coordinada por el honorable constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID, para publicación en la Gaceta Constitucional.

Jacobo Pérez Escobar.  
Secretario general

### ACTA N° 1

El once (11) de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991), a las 9:00 a.m., se reunió la Subcomisión de Relaciones Internacionales, coordinada por el señor constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID, e integrada, además, por los constituyentes, doctores ARTURO MEJIA BORDA, MIGUEL SANTAMARIA DAVILA, ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA y FABIO DE JESUS VILLA, en la oficina del coordinador, con el propósito de comenzar a analizar conjuntamente los temas relativos a las relaciones internacionales que se deben consignar en la nueva Carta Política.

En ese sentido, se mencionaron los siguientes temas:

#### 1. LIMITES

Hubo coincidencia en que la redacción del actual artículo 3° de la Constitución Nacional debe ser modificada dándole una más general que no implique la enumeración de cada uno de los tratados, laudos y sentencias arbitrales, como hoy existe, y extenderla a los espacios marítimos y aéreos reconocidos por el derecho internacional.

#### 2. NACIONALIDAD

Respecto a este punto, se expresaron diversas opiniones que se podrían resumir así:

El doctor FABIO DE JESUS VILLA, se mostró partidario de que la nacionalidad colombiana no se pierda por ningún motivo.

El doctor ARTURO MEJIA BORDA, presentó una propuesta igual en el sentido de que la nacionalidad colombiana no se pierde por adquirir carta de naturalización en países extranjeros, e ilustró sobre lo que respecto a este punto prevé la Constitución suca.

El doctor MIGUEL SANTAMARIA DAVILA, planteó que una norma así podría tener dificultades debido a que en muchos países se exige la renuncia a la nacionalidad de origen bajo la gravedad del juramento, como es el caso de Francia y de los Estados Unidos de América.

En cuanto a las facilidades que se deberían dar a ciertos extranjeros para adquirir por adopción la nacionalidad colombiana, se llegó al consenso de que estas deben darse con base en la reciprocidad, a los latinoamericanos y a los españoles que fijen su domicilio en Colombia y así lo soliciten. No obstante, los doctores MEJIA BORDA y VAZQUEZ CARRIZOSA, manifestaron que no comparten la idea de que los españoles adquieran automáticamente nuestra nacionalidad. El doctor MEJIA BORDA, señaló, por otra parte, que se debería incluir una norma que establezca la prohibición de obligar a un colombiano que ha adquirido otra nacionalidad, a tomar las armas contra ese país.

#### 3. NOMBRAMIENTO DE EMBAJADORES

Hubo consenso respecto a que los nombramientos de embajadores y jefes de misión, que haga el presidente de la República, sean aprobados o ratificados, primero en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, y luego en la plenaria de dicha corporación.

#### 4. POLITICA EXTERIOR DE CARACTER NACIONAL

El doctor PLAZAS ALCID, señaló que se debería consagrar el principio de que la política internacional del país debe tener un carácter nacional y en ningún caso partidista; en ese sentido fue apoyado por los demás asistentes a la reunión; y el doctor VAZQUEZ CARRIZOSA, manifestó que para lograr este objetivo él proponía darle rango constitucional a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, la cual debería estar integrada por los tres ex presidentes más antiguos, los tres excancilleres más antiguos, dos elegidos por el Senado y dos elegidos por la Cámara.

El doctor VILLA se mostró de acuerdo con la idea de darle un rango constitucional a dicha Comisión, pero no con la fórmula de la integración de la misma, por cuanto considera que ella se debe conformar de acuerdo con lo que disponga la ley, pero teniendo en cuenta un criterio de pluralismo político.

#### 5. CONCORDATO

Hubo consenso respecto a que al Estado le corresponde expedir las normas que regulen el Estado Civil de las personas, pero también lo hubo respecto a que la Constituyente no puede modificar unilateralmente un tratado internacional como lo es el concordato.

#### 6. TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Hubo acuerdo en que deben ser celebrados por el presidente, aprobados por el Congreso, revisados a la luz de la Constitución por la Corte Suprema o la Corte Constitucional y ratificados por el presidente de la República.

#### 7. EXTRADICION

El doctor VILLA leyó un proyecto de artículo sobre esta materia, que dice: "No se concederá, en ningún caso y por ningún motivo, la extradición de nacionales colombianos. El Estado conservará siempre la facultad de juzgar a sus nacionales".

El doctor VAZQUEZ señaló que se le debería dar otra redacción a este tema y decir que los colombianos tendrán derecho a ser juzgados por un juez nacional.

El doctor PLAZAS ALCID señaló que de consagrarse algo sobre este particular, y aceptando como tesis lo propuesto por el doctor VAZQUEZ CARRIZOSA, el artículo debería ir en la parte dogmática de los derechos y garantías.

#### 8. INTEGRACION

El doctor ARTURO MEJIA BORDA se refirió a la aspiración de los gobernadores y alcaldes de departamentos y municipios fronterizos con otros Estados, de que se les confieran, a nivel constitucional, facultades para celebrar directamente acuerdos o convenios con las localidades extranjeras vecinas que les permitan desarrollar conjuntamente la planeación de servicios públicos comunes, regular el tránsito fronterizo, etcétera, sin que esa norma constitucional, propuesta por ellos, requiera reglamentación legal y manifestó desacuerdo con dicha propuesta por cuanto considera que éstas deben ser competencia del Gobierno Nacional. En cambio, propuso que se autorice al Gobierno para celebrar tratados de binacionalidad que permitan habilitar una zona o región determinada para desarrollar programas conjuntos de convivencia de los nacionales de los dos países, que permitan desarrollar una comunidad fronteriza.

El doctor VILLA señaló las dificultades por las que atraviesan estas regiones, e indicó como ejemplo el hecho de que para construir un puente tienen que reunirse los presidentes o los ministros de Obras Públicas. Y propuso que por acuerdos celebrados por los Gobiernos o por leyes se pueda autorizar a las autoridades locales para celebrar convenios específicos.

El doctor SANTAMARIA DAVILA estuvo



de acuerdo con el doctor MEJIA, en que esto es atribución del Gobierno Nacional y señaló que lo que pasa es que hay que tener políticas hacia las regiones fronterizas.

## 9. TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

El doctor ALFREDO VAZQUEZ C., propuso que los tratados públicos sobre derechos humanos se apliquen inmediatamente después de su firma, antes de la aprobación por el Congreso y la ratificación por el presidente de la República.

## 10. PRINCIPIOS DE POLITICA EXTERIOR

El doctor VAZQUEZ C., propuso que se incluya un artículo en el que se consagre lo siguiente: "La política internacional de Colombia tiene por fundamento la doctrina del Libertador Simón Bolívar, sobre la unidad latinoamericana, en la más estrecha cooperación internacional, para el afianzamiento de la paz, la independencia nacional, la conservación o explotación de los recursos naturales en beneficio de la nación como de las regiones en las cuales se encuentran junto con el más alto desarrollo económico y social del país. El presidente de la República o el ministro de Relaciones Exteriores darán cuenta periódicamente al Congreso y al país, del cumplimiento de estas finalidades".

El doctor MEJIA BORDA expresó que no es partidario de que la política exterior del país se ligue a alguien, pero acepta que el pensamiento bolivariano se desarrolle en la integración latinoamericana.

Durante la reunión, se repartió fotocopia del "Memorandum de observaciones al proyecto de Reforma Constitucional, presentado por el Gobierno Nacional a la Asamblea Nacional Constituyente, sobre las materias del Decreto Internacional", elaborado por el doctor GERMAN CAVELIER, así como de un recorte del diario "El Tiempo" del 7 de marzo de 1991, que recoge unas declaraciones del viceministro de Relaciones Exteriores, sobre la propuesta del Gobierno en materia de Relaciones Internacionales.

Tanto el doctor VAZQUEZ CARRIZOSA como el doctor VILLA, hicieron entrega de sus propuestas para que sean cotejadas con las de los demás proyectos, y el doctor MEJIA prometió enviar el suyo con el mismo fin.

Siendo las 11:30 a.m. se levantó la sesión.

### ACTA N° 2

El 15 de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991), a las 9:30 a.m. se reunió la Subcomisión de Relaciones Internacionales, coordinada por el Señor Constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID, e integrada además por los Constituyentes Doctores ARTURO MEJIA BORDA, MIGUEL SANTAMARIA DAVILA, ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA y FABIO DE JESUS VILLA, en la oficina del Coordinador, con el propósito de continuar el análisis de los temas relativos a las Relaciones Internacionales que se deben consignar en la Nueva Carta Política.

En primer término, se leyó el Acta N° 1 y se le hicieron las observaciones que se consideraron pertinentes. Luego el doctor PLAZAS ALCID entró a enumerar los temas en los que hay un principio de consenso, y señaló los relativos a: los límites, la no pérdida de la nacionalidad, nombramiento de embajadores, política exterior de ca-

rácter nacional, concordato y estado civil de las personas, tratados y convenios internacionales, régimen de binacionalidad en las zonas fronterizas y, control de constitucionalidad de los tratados.

**1. Límites:** En relación con el territorio nacional y sus límites, se reiteró que es mejor no hacer el listado de los tratados, laudos y sentencias arbitrales, sino darle una redacción más general. Respecto a la enumeración de las islas, el Dr. PLAZAS consideró que deben mantenerse como ratificación de la soberanía sobre ellas.

Sobre la órbita geostacionaria se autorizó al Señor Coordinador, Dr. GUILLERMO PLAZAS ALCID, para consultar con el Ministerio de Relaciones Exteriores su opinión sobre si debe mencionarse como un elemento más del territorio sobre el cual el Estado ejerce soberanía o como un recurso natural.

**2. Nacionalidad:** El Dr. ALFREDO VAZQUEZ reiteró su opinión sobre que la adquisición automática de la nacionalidad para los españoles no debe consagrarse, porque en los países europeos existen normas restrictivas, y ese privilegio debe concederse solamente con base en la reciprocidad y la fijación del domicilio.

El Dr. MIGUEL SANTAMARIA señaló su preocupación por la nacionalidad automática, y recordó como muchos futbolistas inspirados sólo en el ánimo de lucro, se nacionalizaban en Colombia sin tener ningún vínculo o interés afectivo con nuestro país.

El Dr. PLAZAS consideró que hay limitación porque se debe hacer una solicitud que obviamente se estudiará, y además el interesado debe domiciliarse en Colombia.

**3. Concordato:** El Dr. ALFREDO VAZQUEZ recordó que él firmó el concordato y que por lo tanto no puede entrar a desconocerlo. Sobre este punto se leyó el artículo propuesto por la señora Constituyente MARIA TERESA GARCES LLOREDA, que dice: "Art 50..."

El matrimonio de los colombianos se registrará por la Ley Civil, la cual determinará lo relativo al Estado civil de las personas.

**Parágrafo:** Mientras se modifica el Concordato celebrado entre el Estado Colombiano y la Santa Sede, el matrimonio católico tendrá efectos civiles".

Se acordó adoptar el parágrafo pero encabezándolo así: "Mientras no se modifique el..., lo demás igual."

**4. Tratados y Convenios Internacionales:** En relación con este tema se discutió lo relativo al control de constitucionalidad de los tratados.

El Dr. ALFREDO VAZQUEZ C. leyó su propuesta que dice: "Institúyese la instancia de revisión de constitucionalidad de los tratados, convenios o acuerdos internacionales en los cuales la Nación sea parte contratante. El Presidente de la República, los miembros del Congreso Nacional o cualquier ciudadano podrán promover dicha instancia mediante una petición motivada ante la Corte Constitucional, una vez firmado este instrumento internacional y antes de la ratificación del mismo. Es improcedente la instancia de revisión de constitucionalidad, una vez ratificado un instrumento internacional por el Presidente de la República."

La Corte Constitucional dispone de treinta días laborables para pronunciarse sobre dicha petición, previo el concepto del

Procurador General de la Nación quien dispondrá de quince días laborables para emitir dicho concepto".

El Constituyente VILLA recordó que el proyecto de Alianza Democrática M-19 también trae una propuesta sobre este tema, pero el control constitucional se ejerce sobre las leyes aprobatorias de los tratados públicos por considerar que la Corte Constitucional o la Corte Suprema deben pronunciarse sobre leyes y no sobre proyectos.

El Dr. SANTAMARIA DAVILA propuso que la revisión se efectúe antes de que el proyecto se someta a la consideración del Congreso, y que se establezca la obligación del Presidente de la República de remitir a la Corte dentro de un plazo fijo después de su firma, dándole a la citada corporación un plazo para pronunciarse una vez haya oído el concepto del Procurador. La obligación para el Presidente se establecería sin perjuicio de que se pueda hacer uso de la acción pública de inexequibilidad.

El Constituyente VILLA propuso que esta Subcomisión abocara el tema de la Extradición, señalando que aunque es un tema delicado que tiene que ver con varias cosas, es un asunto sobre el que se puede hacer un pronunciamiento porque se tiene un punto de vista.

Los Doctores ARTURO MEJIA BORDA, MIGUEL SANTAMARIA DAVILA y ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA expresaron, cada uno por separado, que ese tema específico, el de la Extradición, no era competencia de esta Subcomisión, porque a ésta le correspondía estudiar globalmente, genéricamente, los tratados públicos.

El Dr. SANTAMARIA señaló que el tema debe tratarse dentro del título o capítulo relativo a los derechos y garantías, en el que se incluirían los derechos a ser juzgado en su propio país con el debido proceso y, a no ser extraditado, y por lo tanto el tema debe ser tratado por la Comisión Primera.

El Dr. VILLA se mostró de acuerdo con lo planteado por el Dr. SANTAMARIA, pero señaló que la Comisión Primera también ha tratado el asunto considerando que no es de su competencia.

El Dr. VAZQUEZ CARRIZOSA señaló que en su opinión la mejor fórmula es la del Doctor SANTAMARIA.

El Doctor PLAZAS ALCID consideró importante dejar en claro que no es que la Subcomisión no quiera tratar el tema, sino que no es competente para ello.

El Dr. MEJIA BORDA expresó su preocupación acerca de cómo se hará para evitar la impunidad cuando un colombiano delinca en el exterior. Los demás miembros de la Comisión consideraron que ese aspecto le corresponde analizarlo a la Comisión encargada de estudiar la justicia. Por otra parte, el Dr. MEJIA BORDA señaló que si la Subcomisión no debe entrar a conocer de un tratado específico como es el de Extradición, entonces tampoco debe hacerlo en relación con el Concordato. Los demás miembros de la Subcomisión estuvieron de acuerdo. Finalmente el Dr. PLAZAS ALCID expresó: el tema de la Extradición, dadas las muy particulares circunstancias nacionales, es una materia que de todas maneras tendrá que ser abordada por la Asamblea Nacional Constituyente.

No es posible, ni conveniente, soslayar su examen. Este problema debe enfrentarse con objetividad. De lo que se trata ahora, en



este momento, es de saber a ciencia cierta, a cuál de las comisiones en que se divide la Asamblea Nacional Constituyente, le corresponde su estudio. ¿A la Primera? ¿A la Tercera? ¿A la Cuarta? ¿A cuál en concreto? ¿A varias en conjunto? Entonces, para definir este asunto procedimental, y teniendo en cuenta que el Doctor ALFREDO VAZQUEZ C., miembro de esta Subcomisión, es simultáneamente el Presidente de la Comisión Tercera y, por tanto, y según el reglamento, miembro de la Comisión de la Mesa, resulta pertinente solicitarle al Doctor VAZQUEZ CARRIZOSA que en tal calidad, eleve la consulta a la Comisión de la Mesa, para definir con autoridad a qué Comisión en definitiva le corresponde tramitar este asunto. Y si de la consulta se concluye que es competencia de la Comisión Tercera, y de la Subcomisión de las Relaciones Internacionales, entonces proceder a homologar todas las propuestas que sobre Extradición se hubieren hecho a la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de que esta Subcomisión rinda el informe respectivo a la Comisión Tercera, y ésta, en su sabiduría, lo tramite ante la plenaria, en la forma que considere más conveniente y adecuada.

La anterior propuesta del Doctor PLAZAS ALCID que fue aceptada por todos los miembros de la Subcomisión.

Se convino, finalmente, convocar a la Subcomisión para el miércoles 20 de Marzo, a las 4:00 p.m., en el mismo lugar.

Se discutieron ampliamente los dos incisos, el 1º respecto a si deben adicionarse las libertades y garantías que se conceden a los colombianos, y se llegó a la conclusión de que no; y el 2º, en relación con la conveniencia de otorgarle el derecho del sufragio a los extranjeros en elecciones municipales, y se decidió proponer que se mantenga el actual artículo 11 de la Carta Política, que dice:

"Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se concedan a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Gozarán, así mismo, los extranjeros en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes.

Los derechos políticos se reservarán a los nacionales.

Sobre las última propuestas en relación con los deberes y los derechos de los colombianos en caso de guerra exterior.

**ARTICULO.-** El colombiano, aunque haya renunciado a la calidad de nacional, que intervenga contra los intereses del país en guerra exterior contra Colombia, será juzgado y penado como traidor.

Los colombianos por adopción no podrán ser obligados a tomar las armas contra su país de origen.

Se acordó, por insinuación del doctor MEJIA BORDA, adicionarle un inciso nuevo y quedó así: "El colombiano, aunque haya renunciado a la calidad de nacional, que intervenga contra los intereses del país en guerra exterior contra Colombia, será juzgado y penado como traidor".

Los colombianos por adopción no podrán ser obligados a tomar las armas contra su país de origen, ni los colombianos nacio-

nalizados en país extranjero a hacerlo contra el país de su nueva nacionalidad.

El Artículo sobre las atribuciones del Senado de la República no alcanzó a ser considerado porque concluida la discusión sobre los otros proyectos de artículo, se hizo presente, por invitación del doctor PLAZAS ALCID, el doctor MANUEL JOSE CEPEDA, quien intentando conciliar las DIVERGENCIAS sobre la oportunidad en que debe operar el control de constitucionalidad de los tratados públicos, formuló la siguiente propuesta:

#### ARTICULO.-

1. Cuando un tratado contenga cláusulas referentes a derechos humanos y en los demás casos que establezca la ley orgánica de la Corte Constitucional, el presidente enviará la ley aprobatoria a la Corte Constitucional para que esta decida sobre su constitucionalidad, por vicios de forma o de fondo, en el término de 30 días hábiles. Los demás tratados podrán ser acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano después de su presentación al Senado y antes de su perfeccionamiento. La Corte decidirá después de que el presidente hubiere sancionado la ley correspondiente.

2. El acto mediante el cual se incorpore al derecho interno un tratado internacional, no sujeto a aprobación por el Senado, podrá ser objeto de acción de inconstitucionalidad, pero solo dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

3. El presidente de la República formulará la correspondiente reserva al momento de expresar su consentimiento en obligarse internacionalmente por un tratado cuando este contenga normas contrarias a la Constitución, o en el caso de los tratados multilaterales, cuando una o varias normas sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

La citada propuesta fue discutida por los señores constituyentes.

El doctor SANTAMARIA DAVILA, opinó que el control constitucional debe efectuarse antes de que el tratado sea sometido a la consideración del Congreso, para evitar que se apruebe un tratado inconstitucional.

El doctor VAZQUEZ CARRIZOSA, consideró que el tratado debe ser susceptible de ser demandado desde la firma del acuerdo y antes de su ratificación por el presidente. Y el doctor MEJIA BORDA, sostuvo la misma tesis.

El doctor CEPEDA, señaló la importancia de que el pronunciamiento de la Corte abarque no solo el fondo o contenido del tratado, sino también la forma. Si la Corte se pronuncia sobre el fondo solamente, se dejaría abierta la posibilidad de que no hubiera control sobre la observancia de las formalidades legales previstas en la Constitución.

El doctor MEJIA, propuso que se permitiera un segundo control para establecer si la ley se expidió con todas las formalidades.

Pero se consideró que la idea es simplificar el proceso de aprobación de los tratados y la existencia de un doble control por parte de la Corte haría engorroso el asunto.

El doctor CEPEDA, insistió en la importancia de que la Corte se pronuncie sobre el fondo y la forma y el doctor VILLA, señaló su acuerdo con esta tesis; y el doctor VAZQUEZ CARRIZOSA, insistió en la suya.

Siendo las 7:30 p.m. se levantó la sesión.

#### ACTA N° 3

El 20 de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991), a las 4:00 p.m., se reunió la Subcomisión de Relaciones Internacionales, coordinada por el señor constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID, e integrada, además, por los constituyentes, doctores ARTURO MEJIA BORDA, MIGUEL SANTAMARIA DAVILA, ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA y FABIO DE JESUS VILLA, en la oficina del coordinador, con el propósito de continuar el análisis de los temas relativos a las relaciones internacionales que se deben consignar en la nueva Carta Política.

Se leyeron las Actas N° 1, con las correcciones sugeridas en la sesión anterior, y la N° 2, respecto de la cual se hicieron observaciones que se consideraron pertinentes.

El doctor PLAZAS, con el ánimo de ir avanzando en la concreción del articulado sobre los temas en los que se han dado consensos, sometió a la consideración de los miembros de la Subcomisión unos proyectos de artículo sobre límites, nacionalidad y derechos de los extranjeros y atribuciones del Senado en relación con la política internacional del país, los cuales comenzaron a ser analizados uno por uno, así:

#### 1. Propuesta de Artículo sobre límites.

Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso y debidamente ratificados por el presidente de la República y los definidos por laudos arbitrales o sentencias debidamente reconocidas.

Forman, igualmente, parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el mar territorial, la plataforma continental, los recursos naturales de la zona económica exclusiva y el espacio aéreo.

El Estado ejercerá los otros derechos que le corresponden sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la órbita de satélites geostacionarios, de conformidad con el derecho internacional.

Los límites señalados en la forma prevista en esta Constitución, sólo podrán ser variados en virtud de tratados aprobados por el Congreso.

En relación con este artículo, el doctor VAZQUEZ CARRIZOSA expresó su opinión de que era más lógico dejar el inciso 4º como N° 3, lo cual fue compartido por los demás miembros y, en consecuencia, se aprobó someter a la plenaria de la Comisión Tercera, como propuesta a la Subcomisión, el siguiente artículo:

**Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso y debidamente ratificados por el presidente de la República, y los definidos por laudos arbitrales o sentencias debidamente reconocidas.**

Forman parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el mar territorial, la plataforma continental, los recursos



naturales de la zona económica exclusiva y el espacio aéreo.

Los límites señalados en la forma prevista en esta Constitución, sólo podrán ser variados en virtud de tratados aprobados por el Congreso.

El Estado ejercerá los otros derechos que le corresponden sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la órbita de satélites geostacionarios, de conformidad con el derecho internacional.

## 2. Propuesta de Artículo sobre Nacionalidad.

Son nacionales colombianos:

### 1. Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o que siendo hijos de extranjeros, sus padres estuviesen domiciliados en la República.

b) Los hijos de padre o madre colombianos que se domiciliaren en la República y hubiesen nacido en tierra extranjera.

### 2. Por adopción.

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización de acuerdo con la ley.

b) Los latinoamericanos por nacimiento, domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad del lugar donde se establecieron.

Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

No se perderá la nacionalidad colombiana por adquirir carta de naturalización en país extranjero, salvo que se haga expresa renuncia de ella ante autoridad competente.

Quienes hayan perdido la nacionalidad, podrán recobrarla automáticamente cuando bajo la gravedad del juramento manifiesten el deseo de readquirirla y la voluntad de fijar nuevamente su domicilio en Colombia, ante la autoridad que determine la ley.

Este Artículo se analizó numeral por numeral y literal por literal, y se acordó introducirle las siguientes modificaciones:

**Líteral a) del numeral 1°.** En la parte final, redactarlo así: "... o que siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviese domiciliado en la República en el momento del nacimiento".

**Líteral b) del numeral 1°.** Después de debatir sobre la conveniencia o no de suprimir el requisito de fijar el domicilio en Colombia, se convino mantener la redacción del **Líteral b) del numeral 1° del actual Art. 8° de la Constitución**, por considerar que tiene una redacción más lógica que el redactado por el Gobierno.

En relación con el Numeral 2°, se manifestó el acuerdo de los miembros de la Subcomisión con los **Líterales a) y b)** y con suprimir el inciso relativo a que no se perderá la nacionalidad colombiana por adquirir carta de naturalización..., y cambiar la redacción del último inciso del artículo dejándolo así: **Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana, podrán recobrarla cuando ante autoridad competente, bajo la gravedad del juramento manifiesten el deseo de readquirirla y su voluntad de fijar domicilio en Colombia.**

Con las correcciones introducidas el Artículo, quedó así:

**Son nacionales colombianos:**

### 1° Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o que siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento.

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

### 2° Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización de acuerdo con la ley.

b) Los latinoamericanos por nacimiento, domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad del lugar donde se establecieron.

Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla cuando ante autoridad competente, bajo la gravedad del juramento manifiesten el deseo de readquirirla y su voluntad de fijar domicilio en Colombia.

## 3. Propuestas sobre Derechos y Deberes de los Extranjeros.

Hubo acuerdo en mantener el Artículo 10 de la Constitución Nacional vigente, cuyo texto es como sigue: "Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades".

En relación con la siguiente propuesta:

**Artículo.** Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles, libertades y garantías que se conceden a los colombianos, pero la ley, por motivos de guerra exterior, podrá negar o subordinar a condiciones especiales su ejercicio.

Los derechos políticos se reservarán a los colombianos, pero la ley podrá reconocer a los extranjeros el derecho al sufragio en elecciones de carácter municipal, y establecer las condiciones para su ejercicio.

## ACTA N° 4

El cuatro (4) de abril de mil novecientos noventa y uno (1991), a las 9:30 a.m. se reunió la Subcomisión de Relaciones Internacionales, coordinada por el señor Constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID, e integrada además por los Constituyentes doctores ARTURO MEJIA BORDA, MIGUEL SANTAMARIA DAVILA, ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA y FABIO DE JESUS VILLA, en la oficina del Coordinador, con el propósito de continuar el análisis de los temas relativos a las Relaciones Internacionales que se deben consignar en la Nueva Carta Política.

El doctor MEJIA BORDA tuvo que retirarse por cuanto debía asistir a la subcomisión que está analizando las reformas al Congreso de la República.

Se leyó el Acta N° 3 a la cual se le hicieron las observaciones que se consideraron pertinentes.

El doctor ALFREDO VAZQUEZ C. informó que el tema de la nacionalidad también estaba siendo tratado en la Comisión 1° por la Subcomisión sobre Derechos, por lo cual sugirió hablar con el doctor ORTIZ para analizar conjuntamente cómo se sigue tratando este tema, para no hacer un trabajo inútil.

Inmediatamente el doctor PLAZAS ALCID se comunicó con el doctor ORTIZ quien le informó que la coordinación se debía hacer con el doctor ALBERTO ZALAMEA, a quien también se llamó por teléfono, pero por no encontrarse en su despacho se encargó al doctor PLAZAS de hacer el contacto más tarde.

El doctor VAZQUEZ informó que la Comisión de la Mesa recomendó que se realicen los enlaces necesarios entre las diferentes subcomisiones, para el tratamiento de temas afines.

El doctor MIGUEL SANTAMARIA sugirió que al artículo sobre nacionalidad, acordado en la 3ª reunión, en la parte relativa a la nacionalidad por adopción para los latinoamericanos, se adicione después de ... ante la municipalidad del lugar donde se establecieron, se agregue:

Quienes no tendrán que renunciar a su nacionalidad de origen o de adopción; para que haya más equilibrio entre lo que se propone para nuestros nacionales y los que quieran adquirir la nacionalidad colombiana, con lo cual se escogerían además las propuestas del doctor LÓPEZ, del Gobierno, y de Alianza Democrática M-19. Dicha propuesta fue acogida unánimemente.

Luego el doctor GUILLERMO PLAZAS ALCID leyó el siguiente memorando:

La Subcomisión de Relaciones Internacionales ha llegado a acuerdos en las siguientes materias:

**1. Límites:** Se convino el texto que se someterá a la consideración de la Plenaria de la Comisión Tercera.

**2. Nacionalidad:** Se llegó a un acuerdo sobre el texto del artículo que sobre el particular se someterá a la consideración de la Plenaria de la Comisión Tercera.

**3. Derechos de los Extranjeros:** Se acordó proponer que se mantengan los actuales artículos 10 y 11 de la Constitución, y un artículo nuevo.

Estos acuerdos están mencionados en el Acta N° 3.

**4. Ratificación de Embajadores por el Senado de la República:** Hubo unanimidad en torno a la propuesta de que el nombramiento de Embajadores y Jefes de Misión ante Organismos Internacionales, deban ser sometidos a la aprobación del Senado de la República.

**5. Hubo acuerdo en que la política exterior debe tener un carácter nacional y no partidista.**

**6. Tratados:** Hubo acuerdo en que ellos deben ser celebrados por el Ejecutivo, aprobados por el Congreso, tener un control de constitucionalidad antes de que sean ratificados por el Ejecutivo.

**7. Extradición:** Se acordó solicitar a la Comisión de la Mesa que defina a qué Comisión y Subcomisión corresponde estudiar el tema.

**No hay acuerdo,** en relación con los siguientes temas:

**1. Comisión Asesora:** Algunos creen que debe seguir siendo regulada por la ley,



en tanto que otros piensan que se le debe dar rango constitucional.

**2. Control de Constitucionalidad de los tratados públicos.** No hay acuerdo respecto al momento en que puede ejercerse la acción de constitucionalidad. Algunos piensan que debe ser desde que se firma el tratado, otros desde que se someta a consideración del Congreso, y finalmente otros creen que debe ser después de que se sancione la ley aprobatoria del tratado.

FALTA DISCUTIR los siguientes temas:

1. Entrada en vigor de los tratados sobre Derechos Humanos.

2. Binacionalidad en las zonas de frontera.

3. Declaratoria de guerra.

4. Tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

5. Prohibiciones al Congreso.

6. Tratados mediante los cuales se crean entidades supranacionales.

7. Principios de Política Exterior.

En relación con los temas en los que no hay acuerdo:

**Comisión Asesora:** El doctor VAZQUEZ reiteró su opinión de que se le debe dar rango constitucional y aceptó que su integración sea determinada por la ley.

El doctor PLAZAS manifestó que siempre y cuando se mantenga el carácter de asesora y no implique que el Ejecutivo deba sujetarse a lo conceptuado por ella, él no tiene objeción a que se le dé rango constitucional.

El doctor SANTAMARIA también estuvo de acuerdo en que se le dé rango constitucional, pero que sea la ley la que determine su integración.

**Control de Constitucionalidad:** Sobre el particular se ratificaron las tesis expuestas por cada uno de los Constituyentes, por lo cual el doctor PLAZAS propuso que el lunes cada uno presente el proyecto de artículo o artículos sobre este tema, para poder incluirlos en la ponencia.

El doctor VILLA sugirió que se hicieran contactos con la Subcomisión del Congreso para ver cómo han previsto ellos el control de constitucionalidad de las leyes.

Los demás asistentes a la reunión estuvieron de acuerdo con estas propuestas.

Sobre los temas que había falta discutir hubo consenso acerca de que se mantengan las actuales prescripciones constitucionales sobre los siguientes temas:

1. Declaratoria de guerra.

2. Tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, y

3. Tratados mediante los cuales se crean entidades supranacionales.

En relación con la prohibición al Congreso de exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones dadas a Ministros Diplomáticos, o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado, contenida en el numeral 4 del artículo 78 de la actual Constitución, el doctor ALFREDO VAZQUEZ señaló que este tema tiene mucho que ver con el voto de censura, por lo cual sería conveniente coordinar con la Subcomisión que está estudiando las reformas al Congreso.

El doctor VILLA recordó que él tenía una propuesta de artículo sobre la integración latinoamericana, que deseaba que se analizara.

Finalmente el doctor VAZQUEZ C. informó que de acuerdo con el encargo que se le había hecho, consultó a la Comisión de la Mesa sobre a qué Comisión le correspondía tratar el tema de la extradición, pero que ésta no ha definido aún nada sobre el particular.

#### ACTA N° 5

El veinticinco (25) de abril de mil novecientos noventa y uno (1991), se reunió en la oficina del Coordinador, Constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID, la Subcomisión de Relaciones Internacionales, integrada además por los Constituyentes ARTURO MEJIA BORDA, MIGUEL SANTAMARIA DAVILA, ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA y FABIO DE JESUS VILLA R., para continuar el estudio de los temas que le corresponden a la Subcomisión.

El Constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID leyó los artículos que la Comisión Primera aprobó sobre principios de política exterior, nacionalidad y derechos de los extranjeros, y los que la Quinta adoptó en relación con la integración fronteriza.

El Constituyente ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA propuso que las Comisiones Primera y Tercera discutan los aspectos que se han tratado por ambas, antes de someter las conclusiones a consideración de la plenaria.

El Constituyente FABIO DE JESUS VILLA R. consideró que los temas que ya hayan sido votados en alguna de las Comisiones se deben debatir en plenaria, y por ello consideró que no se debe hacer referencia a las propuestas de la Comisión Primera sobre los temas ya mencionados.

El Doctor VAZQUEZ CARRIZOSA consideró que como la Tercera tiene otros criterios, se debe buscar una reunión de los ponentes de las dos Comisiones para analizar las diferencias.

El Constituyente ARTURO MEJIA BORDA explicó los antecedentes que lo llevaron a formular su propuesta sobre binacionalidad, señalando que en Cúcuta se le había propuesto que se consignara en la Nueva Constitución un artículo por el cual se autorizara a las autoridades fronterizas para celebrar contratos o convenios para la prestación de servicios públicos, atención de calamidades y atención de asuntos ecológicos.

Como quiera que el Doctor MEJIA no está de acuerdo con que las autoridades locales puedan celebrar directamente acuerdos con sus homólogos vecinos, pero reconoce que la situación de las zonas fronterizas es especial, señaló que era necesario incluir un artículo que contemplara el fenómeno de hecho de la binacionalidad de la comunidad establecida en esas zonas, dado que es un fenómeno sociopolítico, económico y cultural que merece un tratamiento especial que en muchos casos implicaría el establecimiento de servidumbres internacionales mutuas. La idea es crear zonas debidamente delimitadas, en las cuales se aplique el régimen de binacionalidad. El país debe comprometerse con las zonas fronterizas.

Se leyó el artículo propuesto por el Doctor MEJIA, y el Constituyente VILLA manifestó estar de acuerdo con la tesis general, pero

consideró que eso tiene mucho que ver con la reciprocidad, y por lo tanto sería más sencillo reducir la extensión del artículo.

El Constituyente ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA señaló que el espíritu del artículo propuesto es encomiable, pero se debe redactar en forma más sencilla, y por otra parte comentó que darle facultades a los alcaldes para celebrar acuerdos va en contra de la unidad de dirección que debe tener la política exterior que le corresponde al Presidente de la República. Pero manifestó su acuerdo con el objetivo de la integración fronteriza.

El Constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID expresó que este es un aspecto de política exterior que no requiere una norma especial porque el ejecutivo está facultado por vía general para celebrar tratados, y de hecho en relación con Venezuela y Ecuador se vienen poniendo en práctica estas políticas para lograr el objetivo de la integración.

El Constituyente FABIO DE JESUS VILLA opinó que el artículo de la Comisión Quinta es más sintético, y expresó su acuerdo con él.

Sobre los principios de política exterior, el Doctor ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA recordó que los propósitos de integración latinoamericana arrancan con Bolívar desde 1826.

El Constituyente FABIO DE JESUS VILLA propuso que se incluyera un artículo que dijera: "La búsqueda de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina orientada a la formación de una comunidad latinoamericana, será un objetivo especial de la política internacional colombiana".

El Constituyente MIGUEL SANTAMARIA no estuvo de acuerdo con esta propuesta, y propuso que a lo ya adoptado por la Comisión Primera se agregue lo siguiente: "De igual manera la política internacional de Colombia se orientará hacia la realización de la integración latinoamericana".

Esta propuesta fue aceptada por los demás miembros de la Subcomisión.

El Constituyente GUILLERMO PLAZAS ALCID señaló que en relación con el control de constitucionalidad de los tratados públicos le parecía que la propuesta del Centro de Estudios Colombianos era una buena fórmula. La citada propuesta dice: "Cuando en el trámite de la ley a que se refiere el presente ordinal la mayoría de una cámara o de la comisión expusiere dudas sobre la constitucionalidad del tratado o convenio, el presidente de la respectiva cámara lo enviará a la Corte Constitucional para que ésta se pronuncie. En la solicitud deberán señalarse las disposiciones que se consideren violatorias de la Constitución".

Finalmente se planteó el problema surgido a raíz de una sentencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia, según la cual el Ministro de Relaciones Exteriores debe tener para la celebración de cada tratado, plenos poderes conferidos por el Presidente de la República, en tanto que el Derecho Internacional por razón de sus funciones le reconoce la representación del Estado en materia internacional.

Siendo las 12:00 m. se levantó la sesión.



# Relación de la Gaceta Constitucional (Continuación)

Informes de la Secretaría Comisión Cuarta

N°	FECHA	CONTENIDO	N°	FECHA	CONTENIDO
69	Mayo 7/91	Informe Ponencia I Debate Estado de <b>Emergencia Económica, Social y Ecológica</b> por Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa, Antonio Yepes.	75	Mayo 16/91	Informe Ponencia I Debate <b>Principios de Justicia, Creación del Consejo Superior de la Judicatura</b> por Dr. Alvaro Gómez y Jaime Fajardo. Informe Ponencia: <b>Carrera Judicial</b> por Dra. María Teresa Garcés Ll. Informe Ponencia <b>De la Administración de Justicia</b> por Dra. María Teresa Garcés Acta Sesión Plenaria de abril 30/91. <b>Nota aclaratoria</b> Dr. Carlos Daniel Abello Roca. Informes 2 y 4 de la Comisión IV.
70	Mayo 8/91	Informe Ponencia del <b>Servidor Público</b> por Carlos Lleras de la Fuente, Abel Rodríguez. Ponencia <b>Elección Popular de Jueces Municipales</b> por Alvaro Gómez Hurtado. Acta N° 20 y 21 COMISION IV. Constancia de Fernando Carrillo Flórez, Antonio Galán Sarmiento. COMISION ACCIDENTAL.	75	Mayo 16/91	Informes de la Secretaría Comisión Cuarta
71	Mayo 9/91	COMISION CODIFICADORA. COMISION GESTORA DE ACUERDO POLITICO. Acta Sesión Plenaria de abril 17/91. Proyecto No Institucional <b>REFORMA CONSTITUCIONAL</b> por Colegio de Abogados Javerianos. Constancia sobre <b>La Situación en Medellín</b> .	76	Mayo 18/91	Proyecto <b>Acto Constituyente de Vigencia Inmediata</b> . Dr. Fernando Carrillo Flórez. Informe Ponencia I Debate <b>Designatura, Vicepresidencia</b> Drs. Hernando Herrera, Carlos Lleras de la Fuente, Abel Rodríguez. Actas de Comisión V <b>Asuntos Fiscales, Laborales y Ecológicos</b> (Actas del 1 al 7). Informe Ponencia I Debate <b>Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. La Emergencia Económica y Social</b> . Drs. Antonio Navarro W., Antonio Galán S., Fabio Villa R., José Matías Ortiz. Proyecto No Institucional <b>La Enseñanza en el país</b> por Corporación Universitaria Antonio Nariño.
72	Mayo 10/91 mayo	Felicitaciones a las Madres por Dr. Lloreda C. Actas N°s. 22-23-24-25 de la COMISION IV. Constancia del Dr. Armando Holguín. Constancia presentada por Dr. Jaime Fajardo L. Constancia presentada por Dr. Carlos D. Abello. Proyecto No Institucional <b>REFORMA LABORAL A LA CONSTITUCION NACIONAL</b> por Instituto Andino del Trabajo y Federación de Trabajadores de Bogotá y Cundinamarca. Fe de Erratas GACETA N° 70.	77	Mayo 20/91	Informe Ponencia I Debate. <b>Régimen de Control Fiscal</b> por Alvaro Cala H. Jesús Pérez, Helena Herrán, Mariano Ospina H., Germán Rojas, Carlos Rodado. Informe Ponencia I Debate <b>Mecanismos de Protección de los Derechos Fundamentales y del Orden Jurídico</b> por Jaime Arias López, Juan C. Esguerra Portocarrero. Proyecto de Acto Constituyente Vigencia Inmediata <b>Control a los auxilios parlamentarios</b> Luis G. Nieto, Carlos Lleras de la F., Juan B. Fernández, Juan Gómez M., Lorenzo Muelas, José Matías, Angelino Garzón, María Teresa Garcés, Alfonso Palacio, Alvaro Echeverri, Alfredo Vázquez.
73	Mayo 14/91	Moción de Duelo Dr. Alvaro León Cajiao. Constancia de Dr. Jaime Fajardo Landaeta. Comentarios a la Propuesta de Reforma Constitucional sobre Fiscalía General. Antonio J. Cancino.	77	Mayo 20/91	Francisco Rojas B., Jaime Ortiz H., Jaime Fajardo L., Abel Rodríguez, Eduardo Verrano. Informe-Ponencia I Debate. <b>1° Prescripción. 2° Confiscación. 3° Notariado</b> por Armando Holguín S., Fernando Carrillo.
73	Mayo 14/91	Informe Ponencia I Debate <b>BANCA CENTRAL</b> por Carlos Ossa, Rodrigo Lloreda, Carlos Lemos, Oscar Hoyos, Antonio Yepes, Ignacio Molina. Informe Ponencia I Debate <b>ELECCION DE PRESIDENTE POR SISTEMA DOBLE VUELTA; PERIODO CALIDADES; POSESION Y NO REELECCION</b> por Dr. Carlos Lleras de la Fuente.	78	Mayo 21/91	Informe Ponencia I Debate <b>Finalidad Social del Estado y la Seguridad Social</b> por Jaime Benítez T., Tulio Cuevas R., Angelino Garzón, Guillermo Guerrero F., Iván Marulanda, Guillermo Perry, Oscar Hoyos Naranjo, Carlos Lemos S., Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa, Miguel A. Yepes. Informe Ponencia Primer Debate Plenaria. <b>Estructura del Estado y Rama Ejecutiva</b> por Hernando Herrera, Carlos Lleras, Antonio Navarro, José Matías Ortiz, Guillermo Plazas A., Abel Rodríguez, Miguel Santamaría.
74	Mayo 15/91	Actas de Comisión N° 26 y 27 Comisión IV. Informes Comisión IV N°s 1, 2 y 3. Informe Ponencia para I Debate Plenaria. <b>Regulación Financiera, Crédito, Deuda Externa, Comercio Exterior, Régimen de Aduanas</b> por Ignacio Molina Giraldo, Rodrigo Lloreda, Miguel A. Yepes, Carlos Ossa, Carlos Lemos, Oscar Hoyos N. <b>Ideas Adicionales a la Ponencia Extradición de Nacionales Colombianos</b> por Jaime Fajardo Landaeta.			