



GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 100

Bogotá, D.E., lunes 17 de junio de 1991

Edición de 24 Páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ALVARO GOMEZ HURTADO

Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF

Presidente

HORACIO SERPA URIBE

Presidente

JACOBOPEREZ ESCOBAR

Secretario General

FERNANDO GALVIS GAITAN

Relator

Comisión Legislativa

(Proposición)

Constituyentes:

ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA**AIDA ABELLA ESQUIVEL**

Mientras es elegido y asume sus funciones el Nuevo Congreso Nacional, asumirán sus funciones una Comisión Legislativa de 36 miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, designada por ésta conforme al cuociente electoral de la votación obtenida para la Constituyente, designados por ésta, con representación de todos los sectores políticos representados en la misma.

Para los efectos anteriores los miembros de la Comisión Legislativa tendrán las mismas facultades y atribuciones que las señaladas para el Congreso Nacional en la nueva Constitución. Este número podrá incrementarse con los representantes de la Coordinadora Nacional Guerrillera que el Gobierno Nacional, dentro de los diálogos de paz, designe para el efecto.

Régimen Constitucional para Bogotá

JUAN MARTIN CAICEDO FERRER

Alcalde Mayor

(Pág. 2)

Organizaciones Sociales

Constancia de:
DARIO ANTONIO MEJIA
FRANCISCO ROJAS BIRRY

(Pág. 4)

Actas de Comisión

COMISION VPresidente: **RODRIGO LLOREDA CAICEDO**
Vicepresidente: **JAIME BENITEZ TOBON**
Secretario: **RICARDO PELAEZ DUQUE**

(Pág. 6)

Constancia

Necesidad de Redistribuir los Recursos del Estado

Por: **CARLOS RODADO NORIEGA**

(Pág. 22)

Régimen Constitucional para Bogotá

JUAN MARTIN CAICEDO FERRER

Alcalde Mayor

REGIMEN CONSTITUCIONAL

Bogotá, junio 13 de 1991

Doctor

JACOB PÉREZ ESCOBAR

Secretario General

Asamblea Nacional Constituyente

Estimado señor secretario:

Me permito remitirle el escrito que en seis páginas recoge la respuesta final de esta administración sobre régimen constitucional para Bogotá.

Como se observa, esta propuesta se fundamenta en el texto aprobado por la Comisión Segunda y tiene en cuenta los planteamientos de los voceros del Departamento de Cundinamarca.

Aprovecho la ocasión para anexarle copia del pronunciamiento del señor ministro de Gobierno y del suscripto, con relación a la división de la ciudad en localidades y elección de alcaldes y concejos locales.

Agradezco su amable atención.

JUAN MARTIN CAICEDO FERRER

Alcalde Mayor de Bogotá

PRESENTADA HOY A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PROPUESTA FINAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ PARA EL REGIMEN JURIDICO DE LA CIUDAD.

LA PROPIUESTA SE BASA EN EL ULTIMO TEXTO APROBADO POR LA COMISION SEGUNDA DE LA CONSTITUYENTE.

El texto propuesto hoy por la Administración Distrital presidida por Juan Martín Caicedo Ferrer, se propone reiterar los puntos centrales que deben contener la reforma:

—Erigir a Bogotá en Distrito Capital.

—Superar el "limbo jurídico" existente, precisando qué en la ciudad se aplicarán las normas especiales que se dicten para ella y en caso contrario las demás leyes aplicables en el resto de los municipios del país.

—Ratificarle su condición de Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca.

—Hacer claridad sobre las relaciones fiscales de Bogotá con Cundinamarca, evitando incertidumbre para el Departamento.

—Dar vía libre a mecanismos de concertación y planeación conjunta con municipios circunvecinos y otras regiones de Cundinamarca, sobre asuntos de interés común.

—Constituir al Distrito Capital en cir-

cunscripción electoral propia y Distrito Judicial independiente de Cundinamarca.

—Preservar la unidad administrativa y la planeación integral del Distrito.

—Con respecto a la incorporación de municipios circunvecinos, la Administración Distrital expresa que esta propuesta no es de su iniciativa, sin embargo la ve con preocupación, por cuanto la incorporación de municipios al Distrito implicaría deliciosos efectos tanto para el Departamento como para Bogotá.

PROUESTA FINAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ PARA EL REGIMEN JURIDICO DE LA CIUDAD, QUE TIENE EN CUENTA EL ULTIMO TEXTO APROBADO POR LA COMISION SEGUNDA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.

Bogotá, junio 11 de 1991.

ARTICULO 17. Erigese a Santa Fe de Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, en Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que se dicten para la ciudad y las normas vigentes para los municipios.

ARTICULO 18. El Concejo Distrital se compondrá de un Concejal por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de cien mil.

La elección de Alcalde Mayor y de Concejales Distritales se hará en un mismo día para períodos de cuatro años.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

ARTICULO 19. Las juntas directivas de las entidades descentralizadas distritales estarán integradas como lo determinen sus estatutos orgánicos, de conformidad con las normas generales. Los concejales distritales no podrán hacer parte de dichas juntas.

ARTICULO 20. Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la Ley determinará la participación que le corresponde a la capital de la República.

Sobre el Artículo 21 referente a la incorporación de municipios al Distrito Capital, la Administración Distrital precisa que esta propuesta no es de su iniciativa. El tema genera preocupaciones por los efectos económicos y políticos que produce tanto para el Departamento de Cundinamarca como para el propio Distrito. Por ello la

iniciativa debería someterse a un proceso de análisis cuidadoso con participación de las autoridades del Departamento de Cundinamarca (Gobernador y Asamblea Departamental, principalmente).

Desde la perspectiva del Distrito Capital la incorporación de municipios circunvecinos, también podría afectar la política de prestación de servicios públicos del Distrito.

ARTICULO 22. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la Ley, el Distrito Capital podrá conformar un Distrito Metropolitano con los Municipios circunvecinos y una Región con otras Entidades Territoriales de carácter Departamental.

Artículo nuevo: El Distrito Capital constituirá circunscripción electoral propia y contará con Distrito Judicial independiente del Departamento de Cundinamarca.

Breves explicaciones al texto anterior:

ARTICULO 17. Erigese a Santa Fe de Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, en Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que se dicten para la ciudad y las normas vigentes para los municipios. Se propone esta redacción siguiendo el texto ya aprobado por la Comisión, pero reconociendo a Bogotá como Capital de Cundinamarca.

El inciso segundo aprobado en la Comisión Segunda debe eliminarse porque rompe la unidad administrativa del Distrito, en cuanto establece la división de la ciudad en localidades.

El inciso tercero debe eliminarse por cuanto el ordenamiento general indica que es sólo el Congreso Nacional quien crea tributos; cosa distinta es que los concejos administren los impuestos y las contribuciones creados por la ley. Es conveniente mantener la filosofía de los actuales artículos 43 y 197 numeral segundo. El texto aprobado por la Comisión Segunda crea una situación de incertidumbre permanente para los ciudadanos.

ARTICULO 18. El Concejo Distrital se compondrá de un Concejal por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de cien mil.

La elección de Alcalde Mayor y de Concejales Distritales se hará en un mismo día para períodos de cuatro años.

En los casos taxativamente señalados por

la Ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor.

Debe eliminarse la parte final del inciso primero de este artículo, porque se refiere a las localidades que deben desaparecer.

Para preservar la unidad administrativa y de gobierno de la ciudad conviene revisar la elección de alcaldes locales y de concejales de las localidades; lo contrario haría ingobernable la ciudad. Es oportuno seguir el régimen administrativo general de los demás municipios; con divisiones aprobadas por el Concejo Distrital.

Debe desaparecer también, por las mismas razones, la segunda parte del inciso segundo aprobado, que se refiere a la alternativa de nombramiento de alcaldes locales por el alcalde mayor de ternas enviadas por el Concejo Local.

ARTICULO 19. Las juntas directivas de las entidades descentralizadas distritales estarán integradas como lo determinen sus estatutos orgánicos, de conformidad con las normas generales. Los concejales distritales no podrán hacer parte de dichas juntas.

ARTICULO 20. Debe eliminarse el inciso primero del texto aprobado por la Comisión Segunda por cuanto se refiere a las localidades. Además se dislocaría la unidad presupuestal y la coherencia en la planeación.

Conviene conservar el inciso segundo que expresa: Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponde a la capital de la República.

Esta norma existe en la Constitución actual como inciso segundo del artículo 199. Se mantiene así el régimen actual.

ARTICULO 21. Este proyecto que tuvo origen en la Comisión Segunda de la Asamblea Constituyente podría afectar seriamente intereses económicos y sociales tanto del Departamento como del propio Distrito, por lo cual es necesario un proceso de análisis más profundo con las autoridades del Departamento, Gobernador y Asamblea, principalmente.

Desde la perspectiva del Distrito Capital la incorporación de municipios circunvecinos, también podría afectar la política de prestación de servicios públicos del Distrito.

ARTICULO 22. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la Ley, el Distrito Capital podrá conformar un Distrito Metropolitano con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Se debe conservar este texto en razón a que abre la posibilidad de hacer concertación y planeación con municipios del Departamento que tienen interés en asuntos comunes.

ARTICULO TRANSITORIO. Se debe eliminar, debido a que se concibió y redactó antes del acuerdo político celebrado el fin de semana pasado entre el presidente de la República, los directivos de la Asamblea Nacional Constituyente y directivos de los partidos. El acuerdo político prevé facultades legislativas transitorias para el presidente de la República.

Adicionalmente a las normas anteriores, es necesario constituir al distrito capital como circunscripción electoral independiente de Cundinamarca para la elección de representantes. Se supone que para senadores se creará la circunscripción nacional, en caso contrario también sería necesario prever la circunscripción independiente para la elección de senadores.

El Distrito Capital, de acuerdo con la normatividad general, debe constituir distrito judicial independiente del departamento de Cundinamarca, para conveniencia de ambas entidades.

Bogotá D.E. mayo 15 de 1991.

Doctor JUAN GOMEZ MARTINEZ.

Presidente y miembros Comisión Segunda. Honorable Asamblea Nacional Constituyente.

Ciudad.

Apreciados constituyentes:

Hemos conocido y revisado con atención los artículos atinentes a la organización del Distrito Capital que fueron estudiados y aprobados parcialmente en el día de ayer, en el seno de la Comisión Segunda.

Con respecto a las normas en proyecto aludidas, con todo respeto nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

1. Conforme al inciso 2º del Artículo 1º del Proyecto, el Concejo del Distrito capital podrá dividir el territorio distrital en localidades y asignar funciones, no solo a aquellas, sino al propio Distrito y a las autoridades respectivas, habiéndole quedado a la ley únicamente la posibilidad de señalar principios y criterios generales para encuadrar la actuación del Concejo. Es evidente entonces la enorme responsabilidad que se proyecta radicar en esta Corporación, al indicarse que para el ejercicio de tales funciones el Concejo únicamente podría ser limitado por una Ley que se ocupe sólo de aspectos generales.

2. Prevé además el Proyecto que los alcaldes locales y los concejales de las localidades en que se divide la ciudad, sean de elección popular.

3. No debe perderse de vista que la ciudad es un conglomerado que conforma un conjunto indivisible de reacciones entre sus habitantes y entre estos y sus autoridades, relaciones que se verían seriamente afectadas si se da cabida a formas de administración que fraccionen su unidad natural.

Esta desarticulación de la unidad puede tener origen en dos características del Proyecto que favorecen el rompimiento de la unidad y que se pueden sintetizar así:

a) En primer lugar, la relación de jerarquía entre el alcalde mayor y los demás servidores del distrito es claramente vertical en el régimen actual, en razón a que la ciudadanía elige solamente un alcalde mayor para todo el territorio del Distrito, mientras que en el proyecto se establece la elección de dos administradores para el mismo territorio como son el propio alcalde mayor y el alcalde local.

b) En segundo lugar, una vez establecida la independencia entre los Alcaldes de las Localidades y el Alcalde Mayor en razón

al origen de su mandato, que indudablemente rompe la relación jerárquica, bastará que la Ley o el mismo Concejo, según el inciso 2º del artículo 1º del Proyecto radique competencias en los Alcaldes Locales que hoy pertenecen al Alcalde Mayor para que se produzca automáticamente la ruptura de la unidad en la administración de la ciudad.

4. Lo mismo que se predica en cuanto a la ruptura de la Administración se puede afirmar con respecto al Consejo Distrital en sus relaciones con los concejos de las localidades. Así, por ejemplo, si la Ley o el Concejo radica la competencia de dictar reglamentaciones urbanísticas que hoy pertenecen al Concejo Distrital con los Concejos de las Localidades, se rompe la unidad de criterio que debe primar para el Desarrollo físico. Si la Ley radica en los Concejos de las Localidades atribuciones presupuestales se desvertebra la unidad fiscal, etc.

5. Existen competencias tanto del Alcalde Mayor como del Concejo Distrital consagradas hoy a nivel constitucional y legal con respecto a las cuales se debe establecer con claridad que no pueden radicarse en los Concejos y Alcaldes de las Localidades, por cuanto ello constituye cuestión de principio para la recta administración de una ciudad y para el tratamiento igual de sus habitantes.

6. Tal como está concebido el Proyecto también favorece la posibilidad de la ruptura en la unidad de mando que debe preservarse para el ejercicio de las funciones de Policía, hecho cuya gravedad es inocultable.

7. Pero no es sólo lo anterior. Existen muchas circunstancias de orden práctico, de técnica administrativa y dificultades electorales que desaconsejan la elección popular de Alcaldes y Concejos Locales. A nadie escapa que pueden presentarse delicadas diferencias de criterio y controversias entre los propios Alcaldes Locales y entre éstos y el Alcalde Mayor, con lo cual la ciudadanía sería la víctima de tales conflictos.

8. A todas luces sería desaconsejable la circunstancia de que cualquier grupo político concentre sus esfuerzos electorales sólo en determinada zona de la ciudad con el fin de elegir Alcaldes y Concejales Locales, con consignas claramente enfrentadas a la mayoría de la ciudadanía. Si bien esta posibilidad es practicada en los municipios ordinarios con relación a los demás de un departamento, resulta claramente inconveniente que ella se instaure al interior de una ciudad dividida por fronteras artificialmente fijadas.

Las consideraciones anteriores nos demuestran que el Proyecto comentado puede conducir a un régimen de ingobernabilidad de la ciudad y de desvertebramientos de sus instituciones.

Quedamos altamente agradecidos por la atención, que les merezan estas consideraciones que muy comedidamente les hemos formulado.

Atentamente
HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Ministro de Gobierno
JUAN MARTIN CAICEDO FERRER
Alcalde Mayor de Bogotá, D.E.

Organizaciones Sociales

Constancia de: DARIO ANTONIO MEJIA
FRANCISCO ROJAS BIRRY

CONSTANCIA

En apoyo a los puntos de vista y a las iniciativas que he presentado en la Asamblea Nacional Constituyente acerca de las Organizaciones Sociales, su reconocimiento, derechos y garantías de participación, me permite hacer entrega, para su publicación en la *Gaceta Constitucional*, de un texto específico sobre la materia preparado por el Instituto María Cano y oportunamente considerado por la Comisión Primera, pero cuyo conocimiento general considero de importancia hacia el futuro.

Dario Antonio Mejia, Francisco Rojas B.

PROYECTO DE ACTO REFORMATORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Título: RECONOCIMIENTO EXPRESO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN

Autor: LUIS IGNACIO SANDOVAL

MORENO

Representante Legal del Instituto María Cano "ISMAC".

Iniciativa presentada de acuerdo con el artículo 28 del reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente

TÍTULO DE LAS ELECCIONES, LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA OPOSICIÓN

CAPÍTULO

DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

ARTICULO. Las organizaciones sociales, conformadas libremente por los ciudadanos para la promoción o defensa de intereses comunes, son expresiones del pluralismo democrático que desarrollarán sus actividades en el marco de la constitución y las leyes.

ARTICULO. Las organizaciones sociales son autónomas frente al Estado, los partidos políticos y las instituciones religiosas y sujetarán su estructura y funcionamiento a principios democráticos.

ARTICULO. El Estado contribuirá a los gastos de sostenimiento de las organizaciones sociales y les proporcionará capacitación y asistencia técnica a través de las instituciones públicas correspondientes de conformidad con los requisitos que señale la ley.

ARTICULO. Las organizaciones sociales que a través de sus congresos y asambleas generales decidan presentar candidatos a cuerpos colegiados y a cargos de elección popular, recibirán del Estado el mismo tratamiento previsto para los partidos y movimientos políticos.

ARTICULO. Las organizaciones sociales legalmente reconocidas gozarán de las garantías consagradas para los partidos políticos en el artículo de esta constitución:

a. Facilidad de acceso a la información oficial, salvo en lo relacionado con los asuntos sometidos a reserva constitucional o legal.

b. Acceso a los medios de comunicación del Estado en los términos que señale la ley, y

c. Derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado cuando se suscite controversia por tergiversación evidente o ataque público en su contra, por parte de altos funcionarios públicos. En tales casos, la colectividad interesada podrá responder oportunamente para lo cual dispondrá de tiempo y espacio iguales. En caso de desconocimiento de esta garantía, corresponde a la Corte Constitucional decidir si hay lugar a su ejercicio.

RECONOCIMIENTO EXPRESO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El tema que aquí se aborda toca con asuntos centrales del ordenamiento constitucional como son:

- Los fines del Estado.
- El principio de igualdad.
- La libertad de expresión.
- La libertad de asociación.
- El derecho de reunión.
- El derecho de petición.
- Los derechos políticos.
- La democratización de la administración pública.
- Los partidos políticos.
- Las garantías de los partidos y los movimientos políticos.
- La participación ciudadana.
- La participación comunitaria.
- La ley orgánica de planeación.
- Los organismos de concertación de la política económica y social.

2. No obstante lo anterior, el tema de las organizaciones sociales no queda adecuadamente cubierto en las diversas formulaciones y desarrollos que se proponen acerca de los puntos enunciados. Las organizaciones sociales son una realidad tan protuberante en la vida de la sociedad colombiana de hoy que ameritan un tratamiento explícito en la Constitución análogo al que se dé a los partidos y movimientos políticos.

3. Las organizaciones sociales se cuentan entre las expresiones orgánicas de la sociedad civil que surgen impulsadas por grupos amplios de ciudadanos para hacer

frente a problemas comunes o para promover intereses comunes y que, con frecuencia cada vez mayor, adquieren una proyección socio-política, haciendo el tránsito de la defensa de reivindicaciones inmediatas a la formulación clara de políticas de Estado y propuestas de gobierno, e inclusive planteando la participación en procesos electorales para cuerpos colegiados y para cargos de elección popular.

4. El cuadro siguiente contiene, sin ser exhaustivo, una breve descripción de la cobertura y representatividad de algunas de las organizaciones sociales hoy existentes en el país. (ver cuadro en la página siguiente).

5. Aparte de los aspectos cuantitativos que se acaban de señalar podría indicarse el tipo y la frecuencia de las acciones que tales organizaciones adelantan, de manera prácticamente ininterrumpida, en toda la geografía nacional, y tendríamos un mapa sorprendente de las luchas del pueblo por el mejoramiento de sus condiciones materiales y culturales de vida (salario, empleo, tierra, vivienda, salud, educación, servicios públicos, vías, transporte, medio ambiente, etcétera). Para una información más amplia sobre estos aspectos puede consultarse "La Reivindicación Urbana", Javier Giraldo, Cinep 1987; "Las Clífras de las Luchas Civicas", Martha Cecilia García, Cinep 1990; "Estadísticas sobre Huelgas", Alvaro Delgado, 1980-1990; "Actas de Compromiso", Coordinadora Nacional de Movimientos Civicos, 1990; "Democracia y Participación: Algunas Reflexiones", "El Nuevo Despertar de los Movimientos Sociales", "Movimientos Sociales y Poder Político", Orlando Fals Borda, 1986-1990; "Las Organizaciones Sociales y la Constituyente-Constitucionalismo Social", Luis Sandoval, Gustavo Robayo, Luis Emiro Valencia, ISMAC, 1990.

6. Las acciones colectivas y comunitarias que a diario ocurren encaminadas a la conquista de metas relativas a la igualdad, la libertad y la justicia, sin el recurso a la eliminación física de los contendores, sino mediante procesos pacíficos de presión, diálogo, negociación y concertación, tienen el sentido de un impulso hacia la democratización de la sociedad, lo cual va más allá de la democracia entendida ésta como las formas de relación entre la población y el régimen político (elecciones, delegación de poder, representación).

7. Es importante aclarar un poco más los conceptos. "La democracia se entiende como un sistema político en el que al menos se dan procesos electorales por los cuales los ciudadanos nacionales, sin distinciones de rango, género, etnicidad o de cualquier otra clase, pueden votar y elegir el tipo de

Organizaciones Sociales

SECTORES	ORGANISMOS DE BASE LOCALES y/o REGIONALES	AFILIADOS	ORGANIZACIONES NACIONALES
Movimiento Sindical	2.265	880.155	CUT-CTDC-CTC-CGT-No Confederados.
Movimiento Cooperativo	5.912	1.900.000	Confederación de Cooperativas de Colombia.
Movimiento Comunal	43.000	6.000.000	Confederación Nacional Comunal.
Movimiento Indígena	6.000 (82 Etnias)	700.000	Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-
Movimiento Campesino	Sin información	500.000	ANUC-ANDRI-FENSUAGRO-Coordinadora Nacional Agraria-Otros.
Movimientos Cívicos y populares	Sin información	1.000.000 al año	Coordinadora Nacional de Movimientos Movilizados Cívicos C.N.M.C. Otros.
Movimiento Viviendistas	450	700.000	CENPAVI-CONSTRUYAMOS-CENAPROV.
Movimiento de Mujeres	66	650.000	Mujeres por Colombia. Colectivo de Mujeres por Bogotá. Mujeres por la Constituyente y otros.
Movimiento de Pensionados	302	300.000	Confederación de Pensionados de Colombia -CPC-
Movimiento de Micro empresarios	65	3.200 Micro empresas	Confederación Nacional Microempresarios de Colombia -CONAMIC-.
Movimiento de Pescadores	35	150.000	Asociación Nacional de Pescadores Artisanales de Colombia -ANPAC-.
Movimiento de Negritudes	20	100.000	Comité Nacional de Negritudes por la Constituyente.
Movimiento de Consumidores y Usuarios	22 Asociaciones Dptles. 215 Ligas Municipales	37 Organismos Integrantes Nacionales.	Confederación Colombiana de Consumidores.
Movimiento del Medio Ambiente	Sin información	300.000	Coordinadora ocasional de acciones a nivel regional y nacional.
Totales:	58.352	13.183.392	

NOTA:

Las cifras que aquí se incluyen, aunque en su parte han sido proporcionadas por las propias organizaciones sociales y en algunos casos corresponden a registros estadísticos de entidades públicas, sin embargo no constituyen una definición cuantitativa ni son la última palabra acerca de la población organizada. No obstante es indudable su valor indicativo de la amplia y creciente representatividad de las organizaciones sociales. En el sector cooperativo están comprendidas no sólo las cooperativas pro-

piamente dichas, sino también los fondos de empleados y los grupos pre-cooperativos. En el caso de los movimientos cívicos la cifra indica no una afiliación orgánica, que no existe, sino el número promedio de personas movilizadas anualmente según la apreciación de dirigentes y analistas del sector. Agradecemos comunicar al ISMAC los elementos de precisión que los lectores consideren pertinentes. Teléfono 286-23-84, Apartado Aéreo N° 27975, Bogotá, Colombia.

autoridad que mejor encarne sus intereses; en el cual los poderes del Estado encuentran su límite en una legalidad preexistente, que proviene de la expresión ciudadana y en el cual existe un marco legal que garantiza derechos políticos y civiles a la totalidad de la población. Pero el proceso de democratización es más amplio, y al rebasar al sistema político se expresa en las gestiones sociales, individuales o colectivas, que propenden por alcanzar y desarrollar metas como la igualdad, la libertad, la diferencia y, particularmente, la expresión de contradicciones sociales, sin que la aniquilación física del contendor sea un mecanismo de solución". (Alvaro Camacho, Alvaro Guzmán, "Violencia, Democracia y Democratización en Colombia", 1989).

8. En Colombia ciertamente ha existido democracia formal, pero no un proceso abierto y claro de democratización. Ahora bien, la democracia no puede construirse o mantenerse si detrás del arreglo institucional, no recibe sangre y vida a través de los movimientos y organizaciones sociales. Aquí podría estar una clave para explicarse por qué coexisten en el país democracia y violencia, orden y violencia. "De allí que afirmemos que una tarea central del momento es, al lado del fortalecimiento del estado de derecho, el fortalecimiento de la sociedad... Y el fortalecimiento de la sociedad implica su creciente capacidad de penetrar el Estado". (ibidem).

9. La democracia participativa supone un sujeto participante. Es obvio que ese sujeto

es primordial y básicamente el ciudadano que en el ejercicio de sus derechos da lugar a la participación ciudadana; pero también es sujeto participante el ciudadano asociado con otros, como expresión colectiva organizada, lo cual da lugar a la participación comunitaria. Cada vez más en la sociedad moderna el acceso del ciudadano al Estado se da a través de formas asociativas y organismos intermedios surgidos en el seno de la sociedad civil. Ello ha dado lugar a que en algunas constituciones como la italiana se consagre de manera explícita la posibilidad de existencia de tales organismos y su funcionalidad como una de las expresiones, junto con los partidos, del pluralismo democrático. Es indudable que en esta óptica, las organizaciones sociales juegan un papel definitivo: ellas abren la posibilidad de que se materialice y exprese en muchos espacios y niveles el sujeto participante plural, colectivo y comunitario que constituye uno de los correlatos, indispensables de la democracia participativa.

10. Con la importancia central que se les reconoce, hay que decir que los partidos y movimientos políticos no agotan las posibilidades de expresión de la sociedad civil, ni constituyen el único factor que dinamiza la democracia en las sociedades modernas. La dinámica de ésta se genera hoy y se mantiene por el juego combinado de dos tipos de corrientes: las corrientes de opinión con intereses múltiples, que son los partidos o movimientos políticos, y las corrientes de interés con opiniones múltiples, que son las organizaciones sociales y gremiales. Hechos y dinámicas recientes en diversas latitudes, que han roto prácticamente con todos los antiguos esquemas que le otorgaban al trabajo partidista la prioridad absoluta, indican que tener proyecto político no es privilegio exclusivo de la organización política; es evidente que la organización o movimiento social, sobre todo si se orienta por una proyección socio-política, es también portador de un verdadero proyecto político en cuanto muestra una manera peculiar o propia de plantearse la dinámica social y los problemas del gobierno, el Estado y el poder.

En rigor se podría decir que hay dos diferentes formas, ambas auténticas y legítimas de hacer política: desde una corriente, movimiento o partido político y/o desde una expresión del movimiento social (sindicatos, cooperativas, juntas comunales, comunidades indígenas, grupos de mujeres, de ecologistas, etc.). Es un hecho que las organizaciones sociales reclaman hoy, con razón, la posibilidad y el derecho de participar en política y de presentar candidatos para cuerpos colegiados y cargos de elección popular por voto universal y no por designación corporativa. Esta tendencia resultó evidente en el proceso de los últimos años que condujo a la convocatoria de la asamblea nacional constituyente con la participación de fuerzas políticas, sociales y regionales, y en la propia campaña electoral que culminó el 9 de diciembre de 1990.

11. En los tiempos que corren, una de las tareas fundamentales que corresponde liderar al Estado es la de la lucha contra la pobreza, más aún, la de generar un desarrollo sin pobreza. El modelo económico vigente empobrece crecientemente a las mayorías. Aumentan las franjas de población en condiciones de pobreza y ex-

trema pobreza. Se incrementa aceleradamente la deuda social por efectos de la deuda externa. El modelo de apertura, descentralización, privatización y flexibilización pone en condiciones de indefensión al trabajador asalariado y produce enormes contingentes de ocupación informal desprotegida. Por todo ello se hace indispensable facilitar y garantizar desde el Estado la organización de los pobres que, de ordinario, se aglutan a través de formas asociativas de economía popular y solidaria y a través de las organizaciones de reivindicación social. Al respecto el PNUD ha observado recientemente: "La reforma del sector social debe tener una fuerte orientación hacia la creación de condiciones organizacionales facilitadoras de la participación comunitaria. A pesar del consenso sobre la relevancia estratégica de la participación, existen múltiples trabas en las actuales características del sector social. Algunas tienen que ver con problemas más generales del sector público, que bloquean la participación ciudadana en general, otras con las sólidas resistencias detectables en el aparato público y algunas con la falta de esfuerzos sistemáticos para pasar de la mera 'declamación participatoria' a posibilitarla en la práctica cotidiana. La reforma

debe tocar desde los sistemas de información, convirtiendo los programas sociales en 'transparentes', hasta la creación de una cultura pro-participatoria en los funcionarios, y abrir y promover el aprendizaje organizacional continuo, a partir de experiencias concretas". (PNUD. Primera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, 20-23 de noviembre de 1990, Quito).

12. La concertación del Estado con la sociedad civil exige la existencia de organizaciones sociales fuertes, representativas, autónomas y democráticas. "La concertación se entiende como una forma de unificar fuerzas para superar situaciones de crisis y avanzar hacia la reconstrucción social, económica y política. Ella enfatiza la cooperación y es un instrumento que busca desplazar los conflictos en el tiempo y cambiar sus modalidades". (PNUD, ibidem). En Colombia se hace necesario pasar de la concertación simple que se ha intentado practicar tradicionalmente a la concertación ampliada. El Estado no puede seguir definiendo la política económica entendiéndose con una sola expresión gremial del capital, ni seguir discutiendo, en forma precaria, la política social únicamente con las organizaciones sindicales de los traba-

jadores. Es preciso visualizar procesos, espacios y temas de concertación en los cuales puedan interactuar los diversos sectores sociales. Por ello es importante dar carta de ciudadanía de manera explícita a las organizaciones sociales en la constitución y abrirles los espacios de participación correspondientes en todas las instancias de formulación e implementación de las políticas que les atañen.

CONCLUSION

Puesto que las organizaciones sociales son un componente estructural de las democracias contemporáneas, junto con los partidos y movimientos políticos, formando parte del pluralismo que caracteriza a la sociedad civil, y por cuanto cumplen un rol insustituible en los procesos de democratización de la sociedad y del Estado, se plantea hacer un reconocimiento explícito de las mismas en el texto de la constitución, dejando así puestos los fundamentos para la adopción posterior por vía legislativa de un estatuto de las organizaciones sociales, que junto con el estatuto de los partidos y el estatuto de la oposición den fuerza a todas las expresiones que dinamizan la democracia participativa.

Actas de Comisión

COMISION V

Presidente: RODRIGO LLOREDA CAICEDO

Vicepresidente: JAIME BENITEZ TOBON

Secretario: RICARDO PELAEZ DUQUE

ACTA N° 23 (ABRIL 26 DE 1991)

En la sede del Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada", a abril veintiséis de mil novecientos noventa y uno (4-26-91), sesionó la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente con la Presidencia del doctor RODRIGO LLOREDA CAICEDO, quien declaró abierta la misma a las doce horas y ordenó a la Secretaría la lectura del Orden del Día para la reunión de la citada fecha.

ORDEN DEL DIA

- I. Llamada a lista y verificación del Quórum.
- II. Informe de la Presidencia.
- III. Continuación de la discusión del articulado del tema sobre Presupuesto.
- IV. Proposiciones y Varios.

DESARROLLO

- I. Llamada a lista y verificación del Quórum.

La Presidencia autoriza llamar a lista, contestando a ella, los Doctores BENITEZ TOBON JAIME, CALA HEDERICH ALVARO, CUEVAS ROMERO TULIO, GAR-

ZON ANGELINO, HERRAN DE MONTOYA HELENA, HOYOS NARANJO OSCAR, LLOREDA CAICEDO RODRIGO, MARULANDA GOMEZ IVAN, OSPINA HERNANDEZ MARIANO, OSSA ESCOBAR CARLOS, PEREZ GONZALEZ-RUBIO JESUS, PERRY RUBIO GUILLERMO y RODADO NORIEGA CARLOS.

Dejan de asistir con excusa los Delegados GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO, LEMOS SIMMONDS CARLOS, MOLINA GIRALDO RAFAEL IGNACIO, ROJAS NIÑO GERMAN y YEPES PARRA MIGUEL ANTONIO. La Secretaría informa que hay Quórum decisorio.

II. Informe de la Presidencia.

El Presidente informa sobre las funciones ejercidas en las últimas horas en relación con el trabajo por parte de varios de los Miembros de la Comisión y, en particular, sobre el Proyecto de Hacienda Pública y destaca que se registran avances en el logro de un consenso, con el objeto de limar las divergencias surgidas en el desarrollo del debate general. Afirma que la tarea de diálogo se centró en tres alternativas, a saber: la que persigue un mayor incremento de los recursos hacia los municipios para un mayor fortalecimiento de su actividad económica y social; la del incremento

del situado fiscal en comparación con el actual y la generada en el análisis de fórmulas mixtas para la aplicación de porcentajes sobre el IVA y el propio situado fiscal.

Manifiesta que en las conversaciones ha tomado parte activa el señor Viceministro de Hacienda y Crédito Público, Doctor JOSE ELIAS MELO ACOSTA, quien así tuvo oportunidad de exponer sus criterios en nombre del Gobierno sobre los puntos que son materia de evaluación general.

Expresa que uno de los aspectos esenciales que acompañan a los participantes en el grupo de trabajo, que ha sido abierto, es el de despejar las dudas sobre interpretaciones a normas consagradas en el articulado original, especialmente en materia de porcentajes y ello con el fin de culminar satisfactoriamente en un posible consenso que facilite el rápido trámite de la iniciativa en la Comisión para, además, llegar con una línea de conducta unificada ante la Plenaria de la Asamblea para su defensa.

Anota que el interés principal lo constituye el poder presentarle a la Comisión, en pleno, el lunes 29, un Artículo definitivo que confluja en la terminación del debate general.

Pide el valioso aporte de los Miembros de

la Comisión, de intervenir con el criterio de la brevedad en el desarrollo de las sesiones, para así hacerle frente al escaso tiempo que resta para acoger internamente las iniciativas y pasárselas a consideración de la Plenaria de la Asamblea en su primer debate.

Anuncia que para el estudio de las nuevas ponencias y articulado, se deberá señalar un solo vocero para formular las explicaciones y con ello poder intensificar el ritmo de trabajo.

Culminadas por el Presidente las explicaciones, se pasa al tercer punto del Orden del Día.

III. Continuación de la discusión del articulado sobre el Presupuesto.

El Delegatario JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, interviene para exponer en nombre de la Subcomisión que se encargó de preparar la Exposición de Motivos y el proyecto de articulado sobre el tema del Presupuesto.

Ilustra a sus colegas acerca del principio de la anualidad de las rentas. La restricción que debe concurrir en la formulación de grandes programas en el campo de las obras públicas sin que se tenga, previamente señalados los recursos que los mismos demandan. La realización de los debates en el estudio del proyecto de Presupuesto por parte del Congreso o el Órgano Legislativo y el desarrollo de las sesiones de las Cámaras de acuerdo con los dos períodos que se piensan establecer, de conformidad con el sentimiento que rodea en ese sentido a la Asamblea Nacional Constituyente.

Esboza lineamientos sobre que el Presupuesto refleje la verdad en las cifras y las partidas de crédito. La partida presupuestal que sería asignada al Congreso, estaría sometida a un estricto control y manejo de su propia parte y acorde con las disposiciones que se adopten al interior de la propia Asamblea Nacional y que entran a formar parte de la Carta Política. Hizo fundamentaciones sobre la conveniencia que el estudio del proyecto de Presupuesto sea del resorte de las Comisiones de Asuntos Económicos, mas no de las llamadas de Presupuesto, con el fin de que las partidas que deban aprobarse estén orientadas al desarrollo de programas y planes de inversión de carácter lógico y en favor de la comunidad que los anhela. Amplió sus puntos de vista en cuanto a la filosofía que debe tenerse en cuenta para el manejo de la terminación de los llamados auxilios parlamentarios.

Explica los procedimientos que deben tenerse en cuenta en la presentación del Proyecto de Presupuesto por parte del Gobierno Nacional y también de los mecanismos de evacuación en acatamiento a los debates a que deba someterse.

Hizo hincapié en el imperativo de que el Presupuesto sea presentado por el Gobierno sin necesidad de someterse a la vigencia de una Ley especial, con el fin de evitar las trabas. Defendió, además, el indispensable equilibrio que debe mostrar el Proyecto en sus cifras sobre las ventas y los gastos proyectados con miras a evitar el consabido desfase, que surge a menudo.

El Doctor JAIME BENITEZ TOBON, dice que ojalá pase, sin tropiezo, sin mayor discusión y sin cortapisas la importante fase, en buena hora traida y consignada por

los ponentes en su informe de que: "el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquiera otra asignación". De ser así, enfatizó, habrá llegado el cumplimiento de la aspirada Revolución Pacífica que tienen los colombianos en general.

Formalizó especiales felicitaciones a los ponentes, por el importante y serio trabajo adelantado. Dijo que la forma oportuna, clara, precisa, real y valiente como fue consagrada la afirmación categórica de que el gasto público social tendrá prioridad absoluta, es y será el resultado altamente positivo que recordarán por muchos años quienes viven expectantes, esperando la solución a sus múltiples problemas generadores en la falta de un adecuado servicio de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y otros que emmarcan la creciente miseria y sobre los cuales se proyecta irrigar la fuerza del gasto social. Anunció su apoyo irrestricto a la iniciativa y reiteró que su aprobación por la Asamblea, será la decisión de mayor recordación en el futuro.

El Delegatario ANGELINO GARZON, sustentó al hacer uso de la palabra, que la Alianza Democrática, sector al que pertenece, es partidaria de consignar dos o tres artículos adicionales a los propuestos y surgidos de la necesidad que se tiene de que el Proyecto de Presupuesto, consulte la presencia y acción de la comunidad, a más que el Congreso no siga siendo un cuerpo que sólo aprueba y aprueba cuestiones, que no tienen el profundo estudio requerido e, igualmente, una norma sobre la transparencia que debe existir en el manejo del ejercicio del Presupuesto, con el ánimo de conocer a ciencia cierta, qué se está gastando y cómo se hace la ejecución de ese gasto.

Ratificó su opinión en que los denominados auxilios parlamentarios deben desaparecer del resorte de otorgamiento en todas las Corporaciones de Elección Popular, para que se termine con la mala imagen existente en cuanto a su utilización se refiere. Interpelaron al orador los Delegatarios JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO y CARLOS RODADO NORIEGA, para hacerle caer en cuenta que en la Comisión Tercera de la Asamblea, se trata el tema en el Estatuto del Congresista y en el funcionamiento futuro del propio Congreso. También sobre la forma como está abordando la Comisión el propio tema a través de reglamentaciones consagradas en las distintas normas que habrán de operar como reguladoras en ese campo pero que, de toda maneras, están orientadas a la desaparición de uno de los elementos de favorabilidad de quienes tienen la representación en los cuerpos colegiados.

Al retomar el uso de la palabra, el Delegatario GARZON enfatizó que es bastante saludable que el país sepa que la Comisión Quinta, la encargada del estudio de los asuntos económicos, fiscales y sociales, tuvo la suficiente entereza de reglamentar la situación generada en torno a los auxilios parlamentarios y que tuvo la capacidad de tomar correctivos a través de la Constitución.

Propuso que se tenga en cuenta como norma general, lo referente al principio de equidad, de acuerdo con la teoría que en ese sentido esbozó el Delegatario CARLOS RODADO NORIEGA y se haga una amplia claridad, en relación con la forma como se

manejarían los impuestos indirectos no solamente, sino también los directos. Hizo manifestaciones de reconocimiento a los ponentes por el trabajo desarrollado.

El Delegatario GUILLERMO PERRY RUBIO, en su exposición que tocó diferentes temas, destacó como trascendente, el que tiene que ver con la plurianualidad del presupuesto y sobre todo lo que toca con los programas en inversiones públicas, con el objeto que los planes de magnitudes, puedan examinarse dentro de un contexto de amplia visión de conjunto y se puedan apreciar en su justa medida, las proyecciones ideadas.

Es justo, determinar, añadió, pautas específicas en el terreno de las inversiones en las obras públicas, para acabar con la habitual tentación que sufren los Ministros de Obras, al estar siempre deseosos de abrir nuevos frentes, sin tener en cuenta si existe la disponibilidad real de arbitrar los recursos indispensables para enfrentarlos, creando dificultades posteriores en el pago de los valores generadores por la ejecución de esas inversiones.

Luego el Delegatario ALVARO CALA HEDERICH, al compartir la mayoría de los puntos de vista de su colega PERRY RUBIO, anunció la presentación de varios artículos, con miras a aclarar o mejorar los textos de los ya presentados a conocimiento de la Comisión y respaldó, sustancialmente, los puntos de vista del doctor PERRY RUBIO, el relacionado con las actitudes de los distintos Ministros de Obras. Dijo que ello, sin duda, no solamente ocurre a nivel nacional, sino que es hasta más frecuente en el nivel regional. Citó como ejemplo, el que muchos gobernantes regionales, para dejar o crear nombre, proyectan obras públicas sin tenerse a pensar si tienen o no los dineros con los cuales deben cubrir las erogaciones proyectadas y en esa forma, crean sin reato alguno el desequilibrio de sus presupuestos, además de que nace la inconclusión de las propias obras.

Reiteró que toda persona o empresa, siempre tiene un límite en su capacidad de crédito, y por ende ese renglón no debe usarse en forma ilimitada, ya que las dificultades se generan hacia el futuro y prueba de ello es que muchos de los actuales administradores, se embarcan en grandes obras, sin la previsión lógica sobre su pago y consecuentemente, son las generaciones futuras, las que deben asumir la responsabilidad, sin conocer a ciencia cierta, si contarán en los años siguientes con los recursos adecuados para ampliar lo pactado.

En cuanto a los artículos anunciados, los explicó diciendo que tienen que ver con las fechas de presentación del proyecto de Presupuesto por parte del Gobierno al Congreso y el plazo de éste para estudiarlo y aprobarlo, con el fin primordial de concederle en el primer caso, suficiente tiempo al Presidente que en determinado momento asume el poder, de revisar el proyecto y hacerle las modificaciones indispensables para el ejercicio que le corresponderá atender y el Congreso, para que tenga la proyección necesaria de analizarlo a fondo y formular las aclaraciones que juzgue pertinentes. También el de crédito externo, para que esté rodeado de una pauta que guíe lo que concierne a la generación de las divisas, para que sea de acuerdo con su ingreso la toma de la decisión sobre el

endeudamiento externo evitando, además, la existencia del desequilibrio del mismo, porque se volvió una rutina no justificada desde ningún punto de vista.

Llamó la atención sobre el imperativo que se abran los rubros sobre crédito, la inversión y el propio gasto público social, con el propósito que se eviten los tropiezos o equívocos en su manejo. Abogó por la reducción en forma considerable, del presupuesto de funcionamiento, para prevenir problemas fiscales. Advirtió que es más procedente la inversión, porque se deben evitar casos como el que hoy muestra el presupuesto del Ministerio de salud, que hace algunos años reflejaba un porcentaje del 13% y en la época actual se encuentra en un nivel por debajo del 4%.

El doctor RODRIGO LLOREDA CAICEDO, por su parte, formuló apreciaciones varias sobre el tema y entre ellas resaltó la atinente a que el Proyecto de Presupuesto, debe mostrar una clara realidad entre los gastos y los propios ingresos. Indicó que deben concurrir objetivos precisos, en torno al manejo de la deuda pública y recordó que es necesario para que no se presente un desbordamiento en los niveles de endeudamiento, por cuanto ello conduce al incremento de la deuda externa.

Reiteró que los mecanismos deben consagrarse para regular todo lo que lleve al desenvolvimiento de la política de obtención de nuevos empréstitos, ya que en ocasiones la Comisión interparlamentaria que lleva la vocería del Órgano Legislativo, no ejerce a plenitud los controles de los cuales se encuentra revestida, porque imperan los compromisos que se adquieren en determinadas circunstancias con los propios Ministros y eso en nada favorece la manera de manejar todo lo que se deriva con la deuda externa.

Planteó lo prudente que resultaría el conocer con precisión, todo el procedimiento que desarrollan Empresas Estatales, en la elaboración de sus proyectos de Presupuesto, ya que hasta donde tiene entendido, no van involucrados en el de indole nacional y muchos menos en el que se prepara por parte de los Institutos Descentralizados. Resaltó que apenas es lógico que se implante un control sobre esos entes, porque todo lo que incumbe con la renta de carácter público, debe ser cuidado y manejado con una alta transparencia.

El Delegatario MARIANO OSPINA HERNÁNDEZ, por su parte, intervino para expresar preocupación por la forma como se proyecta eliminar de un tajo el ordinal 20 del Artículo 76 de la actual Constitución Nacional. Señaló que en la actualidad y a través de esa disposición, se fomenta la operatividad de empresas útiles o benéficas, que son dignas de estímulo o apoyo. Aclaró que, de todas maneras, los recursos que reciben éstas y entre las cuales se cuentan las fundaciones sin ánimo de lucro, se manejan con un estricto acatamiento a las reglamentaciones existentes para tal fin, hizo el planteamiento al defender la búsqueda de un punto de equilibrio o intermedio entre privatizarlo o estatalizarlo todo y agregó que en más de una situación, es mucho más conveniente la eficiente suma de factores, que la práctica de una política de exclusión de ecuaciones, que termina en un análisis de poco fondo y por ello en un campo de carácter negativo.

Aludió a la preocupación que sienten

algunos colegas por la poca prensa o difusión de las actividades de la comisión. Reveló que tal vez ello es producto de que a interior de ella, no se llevan a cabo debates con un criterio folclórico, sino que están enmarcados por el tinte de la moderación, la ponderación absoluta, el respeto de las ideas de los demás y, sobre todo, con el total conocimiento de los hechos que se tratan. Anotó que de todas maneras no hay que pensar en esa coyuntura, sino en la inmensa responsabilidad que hay por deante.

Por su parte el doctor Iván Marulanda Gómez, al intervenir esbozó consideraciones de indole general, sobre varios de los artículos, anunciando la presentación de modificaciones a algunos de ellos. Trató sobre los que regulan el aspecto de presentación del proyecto de presupuesto, lo mismo que el de trámite a través del Congreso. Formuló su criterio sobre la conveniencia que la Rama Jurisdiccional cuente con su presupuesto independiente, para que de acuerdo con esa autonomía, pueda desarrollar sin dificultades su acción judicial y la administrativa. Expresó su criterio sobre la necesidad que se tomen precauciones de lo importante que es evitar que el presupuesto sobre funcionamiento, siga creciendo en forma exagerada porque no es nada conveniente y pregón entonces, la aplicación de los correctivos justos, para evitar que esto suceda.

Aludió a la mecánica del trámite del proyecto de presupuesto al interior del Congreso y sostuvo que es saludable que las plenarias tengan oportunidad de adelantar una amplia discusión y que en determinado momento estén facultadas para introducir glosas, sin que ello implique el retorno de la iniciativa a las comisiones donde tuvo origen el estudio preliminar, para su nueva refrendación. Mostró estar de acuerdo con la idea que el Órgano Legislativo, tenga un mayor campo de acción sobre una materia de tanta importancia como lo es el presupuesto de rentas y gastos de la Nación.

El viceministro de Hacienda, José Elías Melo Acosta, quien fuera invitado a la sesión de la comisión, expuso sus puntos de vista en forma general y se refirió al aspecto relativo a la plurianualidad del presupuesto, señalando que en verdad pueden surgir diferentes tesis que pudieran desembocar en la lógica ocurrencia de un presupuesto sobre gastos y al mismo tiempo la de un plan de inversión.

Aclaró que, sin embargo es preciso el saber hasta dónde ese plan de inversión puede llamarse o calificarse presupuesto.

Sobre las 2:00 de la tarde y en presencia de estar citado el grupo de trabajo de la comisión para las 4:00 de la tarde, con el fin específico de seguir el análisis de las modificaciones expuestas sobre los artículos tanto de Hacienda Pública como de Presupuesto y contando para ello con la asistencia del señor viceministro, preguntó el presidente a los miembros presentes si autorizaban la suspensión de la sesión, siendo concedida en forma inmediata. Se decidió seguir en la sesión de trabajo el intercambio de opiniones con el viceministro. La sesión fue levantada a las 2:10 minutos de la tarde y la comisión convocada para el lunes 29 de abril, a partir de las 3:00 de la tarde.

El presidente, RODRIGO LLOREDA CAICEDO. El vicepresidente, JAIME BENÍTEZ TOBÓN. El secretario, RICARDO PELAEZ DUQUE.

ACTA N° 26 (MAYO 2 DE 1991)

En el Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada", a Mayo dos de mil novecientos noventa y uno (5-2-91), se reunió la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. La Presidencia declara abierta la sesión a las 9:45 horas y pone en conocimiento de los presentes el siguiente Orden del Día:

- I. Llamada a lista y verificación del Quórum.
- II. Informe de la Presidencia.
- III. Lectura y discusión del articulado sobre la Banca Central.
- IV. Proposiciones y Varios.

DESARROLLO

I. Llamada a lista y verificación del Quórum.

Se ordena a la Secretaría llamar a lista y responden a la misma los Delegatarios Benítez Tobón Jaime, Cala Hederich Alvaro, Cuevas Romero Tullio, Garzón Angelino, Guerrero Figueiro Guillermo, Herrán de Montoya Helena, Hoyos Naranjo Oscar, Lemos Simmonds Carlos, Lloreda Caicedo Rodrigo, Molina Giraldo Rafael Ignacio, Ospina Hernández Mariano, Ossa Escobar Carlos, Pérez González-Rubio Jesús, Perry Rubio Guillermo, Rodado Noriega Carlos, Rojas Niño Germán. Se excusan los Doctores Yépes Parra Antonio y Marulanda Gómez Iván, este último con el objeto de participar en la sesión de la Comisión Primera. La Secretaría comunica que han contestado a lista 16 Constituyentes, habiendo quórum decisorio. La reunión inicialmente es presidida por el Vicepresidente y luego asume su orientación el Presidente.

II. Informe de la Presidencia

En este punto, el doctor JAIME BENÍTEZ TOBÓN informa las gestiones adelantadas a nivel de la Comisión Primera para agilizar la evacuación de iniciativas que son comunes a ella y a la Comisión Quinta. Manifiesta que sobre la Educación y la Cultura intercambió ideas en cuanto a su procedimiento con el Delegatario GERMAN TORO ZULUAGA y que también dialogó con el doctor JUAN CARLOS ESGUERRA, quien entregó a consideración de la Comisión Primera un proyecto consagrando las acciones populares que tiene partes identificables con la iniciativa de los Derechos Colectivos evacuada ya por la Comisión Quinta, hoy a conocimiento de la Plenaria de la Asamblea.

El doctor GUILLERMO PERRY RUBIO, tomó la palabra para explicar el trámite que se viene dándole al proyecto de Régimen Económico, con el objeto de redactar el articulado definitivo de acuerdo con la facultad que le entregara la Comisión. Señala que hará circular entre los Delegatarios un documento contentivo de alternativas varias para que lo analicen y efectuada esa diligencia lo retornen para cumplir con el encargo de someter la nueva redacción a la votación respectiva.

III. Lectura y discusión del proyecto de Banca Central.

Luego de las explicaciones del Vicepresidente y el doctor GUILLERMO PERRY RUBIO, se concedió la palabra al Delegatario RAFAEL IGNACIO MOLINA GIRONALDO, como vocero de la Subcomisión Tercera para exponer los argumentos tenidos en cuenta para la elaboración del articulado que sobre la Banca Central se pone en consideración de la Comisión. La Secretaría da lectura al articulado de la iniciativa. Seguidamente el Doctor MOLINA GIRONALDO inicia su exposición con un pormenorizado recuento de índole histórico, partiendo del año de 1923, cuando se dieron los pasos estructurales del sistema bancario y monetario que culminaron en 1963 con la creación de la Junta Monetaria.

Manifiesta la conveniencia de la idea de convertir el actual Banco de la República en el Banco Central del país, con funciones específicas y concretas que sirvan de orientación al sistema, que lleve a la independencia total de las ramas del poder y en esas condiciones cumpla los objetivos sin tropiezo.

Al abordar la autonomía del Banco, se refirió a los aspectos concernientes a la Junta Directiva, su composición y las amplias calidades que deben tener los miembros de ella. Aludió a la política que hoy cumple el actual Ministro de Hacienda, contracionista por naturaleza, contrario al espíritu monetarista. Aclaró que no hay que olvidarse que siempre los gobiernos a mitad de camino aflojan las llaves que en determinado momento han tenido cerradas. Comentó planteamientos hechos por el Profesor Currie, recordando que ha sido magnífico orientador de la política económica y monetaria en el país, por su vinculación a él por más de cuarenta años y lo que le ha permitido asumir esa actitud, siendo atendido por muchos en los frentes que comenta.

Al defender la autonomía que debe mostrar la operatividad del Banco Central, el Delegatario MOLINA GIRONALDO dijo que se impone para que, ciertamente, se ponga freno al aceleramiento del gobierno, de acudir siempre a buscar los recursos a través del Banco de la República. Añadió que ello se desprende de la vigencia de las Leyes 24 de 1984, 55 de 1985 y 51 de 1990. Reveló que hoy, los compromisos del Gobierno con el Banco, superan la alta cifra de los 545 mil millones de pesos.

Llamó la atención sobre los peligros de la inflación, la extra inflación y planteó las coyunturas que deben tenerse en cuenta sobre correctivos para lograr hacerle frente al problema de la inflación, ya que su aumento se refleja en la gente de menos recursos porque su alto índice lleva a que no puedan contar con un poder adquisitivo suficiente, además estable.

Expresó los puntos atinentes a la autoridad administrativa del Banco, las funciones por desarrollar, la conformación de la Junta Directiva, el período de los Miembros y del Presidente del Banco.

En cuanto a la aplicación de las utilidades que arroje la cuenta de cambios para convertirlas en recursos fiscales y dedicarlos a la inversión social y el pago de la deuda pública, el Delegatario MOLINA GIRONALDO formuló apreciaciones sobre lo imperativo que resulta un control eficiente en el asunto de las emisiones para obtener

una transparencia que al final de cuentas se muestre en la elaboración del presupuesto de rentas y gastos de la Nación, con el fin primordial que sea, ante todo, justo y equilibrado. Sostuvo que si ese presupuesto resulta deficitario, hay que decirlo así al país y no llamarlo a engaños. Esto porque el problema debe ser asumido en sus costos por la gente de menos recursos. Manifestó que un manejo acertado y seguro de las acciones monetarias del Banco es fuente de mejores utilidades, afirmando que en 1990 las utilidades fueron superiores a los 200 mil millones de pesos. Concluyó su intervención sosteniendo que la prudencia en el manejo monetario es fundamental, porque de nada sirve que se haga un control en un principio y luego llegue un gobierno irresponsable, como puede suceder, que oriente sus actos a programar muchas obras sin mirar si cuenta con los recursos suficientes para pagarlas, comprometiéndose su responsabilidad, llegando de nuevo al uso del mecanismo de la emisión que se debe terminar para que concurre una estabilidad monetaria real, no aparente o ficticia.

Concluida la presentación de la ponencia por parte del doctor MOLINA GIRONALDO, el presidente abrió el debate, anunciando el uso de la palabra los doctores GUILLERMO PERRY RUBIO, ALVARO CALA HEDERICH, CARLOS RODADO NORIEGA, JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, HELENA HERRAN DE MONTOYA, CARLOS OSSA ESCOBAR y RODRIGO LLOREDA CACEDO.

El Delegatario GUILLERMO PERRY RUBIO después de felicitar a los ponentes por el informe entregado a estudio, delineó su intervención en cuatro puntos especiales: la autonomía, las reservas internacionales y la cuenta de cambios, la conformación de la Junta Directiva y la utilización proyectada para las utilidades generadas en los recursos manejados a través de la cuenta especial de cambios.

Expuso una serie de criterios encaminados a llamar la atención sobre las circunstancias que se pudieran derivar de una fuerte atadura al manejo monetario y financiero al plasmar una serie de herramientas a través de la constitución no por medio de la ley. Abogó porque ello se haga con un sentido de mayor flexibilidad.

Esencialmente, el Delegatario PERRY RUBIO, centró su inquietud sobre la no conveniencia de que el Gobierno quede sin la facultad de acudir a la emisión monetaria cuando deba asumir la financiación del déficit fiscal, al que nunca se está ajeno.

Sustentó sus criterios citando expertos, entre otros, al exministro ABDON ESPINOSA VALDERRAMA, al presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF, JAVIER FERNANDEZ RIVA y al profesor MILTON FRIEDMAN. Apeló a escritos publicados en varias revistas de carácter económico e investigaciones adelantadas por entidades como Fedesarrollo. Afirmó, por ejemplo, que el doctor Fernández no es partidario de las amarraduras porque Colombia podría, entonces, caer en el absurdo de tener que vivir en una constante emergencia económica, con el ánimo de evitar la presencia de un colapso generado en un grave crisis fiscal.

En relación con el profesor FRIEDMAN,

señaló que en uno de sus documentos últimos, expresa que en un período recesivo es menos recesivo emitir títulos que imponer cargas fiscales nuevas y que mucho menos recesiva es la emisión. Reiteró su argumento de no ver saludable que se haga uso de un punto de mucha inflexibilidad que al final puede acarrear dificultades.

El doctor ALVARO CALA HEDERICH, quien también hizo extensiva la felicitación a los ponentes por lo serio de su trabajo, dijo que es necesaria e indispensable la intervención en el manejo monetario y que habían sido muy interesantes los planteamientos del delegatario PERRY RUBIO, pero que no los compartía. Aseveró que se imponía la necesidad de establecer pautas claras y precisas con carácter de transitarios para aspectos del control monetario, de la inflación, y definir preceptos formales en relación con las fuentes de crédito y el manejo del endeudamiento externo. En cuanto a la adquisición de títulos, manifestó que ello podría ocurrir siempre y cuando se mueva la actividad dentro del límite del propio endeudamiento, para que no surja el desbordamiento. En todo hay que ser cauteloso. El Constituyente CARLOS RODADO NORIEGA felicitó a los ponentes. En especial la claridad con la cual abordó la presentación de la ponencia el delegatario RAFAEL IGNACIO MOLINA GIRONALDO.

Desarrolló sus puntos de vista siguiendo el proceso de las alternativas utilizadas por el doctor PERRY RUBIO. En principio aludió a la autonomía argumentando que el Banco Emisor debe contar con ella sin llegar a considerarla absoluta, porque recordó que en un país democrático como Colombia, esa autonomía rayando a absoluta resulta ilógica. El absolutismo no se va a dar porque el Banco debe darle cuentas al Órgano Legislativo como lo determina el propio proyecto. Hizo énfasis a que si en realidad los niveles de inflación no son los más aceptables, al menos pueden catalogarse de razonables y en sus índices juega papel protagónico la situación de orden público que afronta el país. En términos generales hay que reconocer que la política monetaria está siendo bien llevada. Sobre la propiedad de las reservas y la cuenta especial de cambios muestra su manejo dos extremos, uno de ellos cuando el gobierno se apropiá de los recursos y hace uso de ellos, creando grandes troneras. Puntualizó que en el momento que surgen presupuestos deficitarios, hay que admitir la realidad siendo la forma de atacarla la asunción de un costo político que debe desembocar en la creación de impuestos, bien de carácter transitorio o permanente, según las mismas necesidades.

Anunció no estar de acuerdo con la utilización constante de la emisión para afrontar los problemas fiscales y sobre el particular anotó que dejar abierta la emisión para atender la financiación del déficit fiscal que llegare a presentarse, es invitar a las autoridades o funcionarios encargados del manejo monetario y fiscal, a caer en una grave tentación, como ya ha sucedido en el pasado a muchos países en América Latina.

El Doctor RODADO NORIEGA citó al profesor FRIEDMAN y recordó lo escrito por él en su obra "La tiranía del statu quo". En cuanto a la composición de la junta directiva, aunque compartió en términos generales su composición, pidió que se in-

cuyera un inciso en el sentido que los miembros de ella deben representar únicamente los intereses de la nación, en el desempeño de sus altas responsabilidades.

Se identificó con quienes defienden la no injerencia de la Contraloría en el control fiscal del Banco Central. Admitió la de la Procuraduría General de la Nación en el Aspecto disciplinario. Tanto el Constituyente JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO como la Constituyente HELENA HERRAN DE MONTOYA, coincidieron con planteamientos del doctor CARLOS RODADO NORIEGA en relación con los peligros que entraña el dejar abierta la brecha del manejo de la emisión para hacerle frente al déficit fiscal. En cuanto a la autonomía se indentificaron en la necesidad que ella sea altamente operante. El doctor PEREZ GONZALEZ-RUBIO dejó planteada la inquietud sobre lo importante que es el que se fije un periodo para permanencia del presidente en su cargo, además que las normas que se expidan en torno al funcionamiento del Banco tengan asidero en una ley de carácter orgánico, ya que es mejor dentro de ese parámetro en razón de que van a desaparecer las denominadas "leyes marco".

El Doctor CARLOS OSSA ESCOBAR como integrante del grupo que elaboró la ponencia, despejó en todo momento las dudas que surgieron en el desarrollo del debate. Fue enfático en no estar de acuerdo con la utilización del recurso de la emisión para superar el problema fiscal.

El Doctor RODRIGO LLOREDA CAICEDO, al intervenir lo hizo para cotejar los puntos sobre los cuales se apreciaba idénticidad y los de controversia. Destacó que se acogió el cambio de dirigir por regular, la introducción de la frase de que el ejercicio debe ser concomitante con el resto de la política económica en vigencia. Sobre la reducción del término de permanencia de los Miembros de la Junta de cinco a cuatro años, para que se pueda lograr el proceso de escalonamiento. En cuanto a las discrepancias, la mayor ocurrió entre los Miembros de la Comisión que apoyaban la prohibición al gobierno para acudir a la emisión y enfrentar el déficit fiscal y la del Doctor GUILLERMO PERRY RUBIO de no estar de acuerdo con esa atadura de orden constitucional, así mismo sobre el calificativo de "social" a la inversión que se haga de las utilidades derivadas de la denominada cuenta especial de cambios.

Agotada la discusión, decidió la Presidencia poner en consideración el artículo "a" del proyecto, resultando aprobado por unanimidad. La sesión concluyó a la 1:45 de la tarde y la Comisión convocada para el día viernes 3 de mayo a las 9:00 horas.

El Presidente, RODRIGO LLOREDA CAICEDO; El Vicepresidente, JAIME BENITEZ TOBON; El Secretario, RICARDO PELAEZ DUQUE.

ACTA N° 27 (MAYO 3 DE 1991)

En el Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada" a mayo 3 de mil novecientos noventa y uno (5-3-91), se reunió la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. A las diez horas la Presidencia declaró abierta la sesión y somete a conocimientos de los presentes, el siguiente Orden del Día:

I. Llamada a lista y verificación del quórum.

II. Informe de la Presidencia

III. Votación del articulado restante del proyecto sobre el Banco Central.

IV. Consideración del articulado sobre Regulación Financiera.

V. Proposiciones y Varios.

DESARROLLO

I. Llamada a lista y verificación del Quórum.

La Presidencia ordena llamar a lista, respondiendo a ella los Delegatarios: Benítez Tobón Jaime, Cuevas Romero Tulio, Garzón Angelino, Guerrero Figueroa Guillermo, Herrán de Montoya Helena, Hoyos Naranjo Oscar, Lemos Simmonds Carlos, Lloreda Caicedo Rodrigo, Marulanda Gómez Ivan, Molina Giraldo Rafael Ignacio, Ospina Hernández Mariano, Ossa Escobar Carlos, Pérez González-Rubio Jesús, Perry Rubio Guillermo, Rodado Noriega Carlos, Rojas Niño Germán, Yépes Parra Antonio. Se excusa de concurrir el doctor Alvaro Cala Hederich. La Secretaría informa que contestaron 17 Constituyentes, existiendo quórum decisorio.

II. Informe de la Presidencia

Antes del Presidente informar a la Comisión, el Delegatario MARIANO OSPINA HERNANDEZ pregunta la razón por la cual no aparece en el Orden del Día sometido a decisión de ella, el proyecto sobre Planeación. El doctor RODRIGO LLOREDA CAICEDO le aclara que el cuadro entregado era para analizarlo y tenía un carácter de tentativo. Señala que la razón de no figurar Planeación en el Orden del Día, se debe a que hubo retraso al no haberse alcanzado a votar en la reunión del jueves 2 de mayo, todo el articulado de Banco Central.

Anuncia que Planeación y Órganos de Control Fiscal, serán considerados el lunes 6 de mayo a partir de las 9:30 horas. Comunica que la semana comprendida del 6 al 11 de mayo, se evacuarán las iniciativas sobre Hacienda Pública, Presupuesto, Regulación Financiera, Seguridad Social, Finalidad Económica del Estado y Servicios Públicos, Trabajo y Trabajadores, Familia. Manifiesta que con la Educación y la Cultura, se convino con el doctor JAIME ORTIZ HURTADO, Presidente de la Comisión Primera, que la asumiría ella por tener una amplia ponencia sobre el tema y en esa forma la Comisión Quinta quedaría con todo lo de Familia. Que había una sesión conjunta con la Comisión Primera para la votación del Proyecto sobre el trabajo, después que lo estudie la Comisión Quinta.

Se determinó que a la Comisión concurren los delegatarios que tengan interés en exponer criterios en torno al proyecto de Educación y Cultura e informo sobre un desayuno para el día martes 7 de mayo con los Constituyentes GERMAN TORO ZULUAGA y ABEL RODRIGUEZ para intercambiar ideas sobre la iniciativa.

El doctor LLOREDA anunció un desayuno para el día miércoles 8 de mayo con Miembros de la Comisión Segunda, para ensamblar aspectos que conciernen a la Hacienda Pública, en razón a que en esa Comisión se han evaluado asuntos similares a los que tiene a su orden la Comisión Quinta.

Luego de las explicaciones se pasó al punto tercero.

III. Votación del articulado restante del proyecto de Banco Central.

Luego el Presidente anunció que entraña a la votación el articulado faltante del tema sobre Banco Central. Se escucharon opiniones varias de parte de los Constituyentes IVAN MARULANDA GOMEZ, GUILLERMO PERRY RUBIO, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, HELENA HERRAN DE MONTOYA, ANTONIO YEPES PARRA, RAFAEL IGNACIO MOLINA GIRALDO, GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA, MARIANO OSPINA HERNANDEZ, JAIME BENITEZ TOBON, RODRIGO LLOREDA CAICEDO, CARLOS LEMOS SIMMONDS, ANGELINO GARZON, CARLOS OSSA ESCOBAR. Igualmente del señor viceministro de Hacienda y Crédito Público, doctor JOSE ELIAS MELO ACOSTA, y el Superintendente Bancario, doctor NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA, quienes por invitación de la Comisión, plantearon conceptos, el primero sobre criterios generados en la posible adquisición de títulos por parte del Banco Central en operaciones de indole financiero y el segundo sobre la viabilidad de la vigilancia de directivos, Presidente del Banco y empleados por parte de la Procuraduría General de la Nación, aseverando que no había problemas para ello, ya que la actuación de la Superintendencia Bancaria era en el aspecto financiero, mientras que la Procuraduría tendría su injerencia en el terreno disciplinario.

Las mayores intervenciones se registraron por parte de los Delegatarios en relación con el período de permanencia de los Miembros de la Junta Directiva del Banco, la condición de Miembros de ella o del Presidente del Banco, como acontece en la actualidad después de la creación de la Junta Monetaria en 1963. Sobre si se elimina o no la viabilidad de participación del Banco en el sistema del mercado financiero y las incompatibilidades, inhabilidades y calidades de los Directivos. Presidente del Banco y Empleados, quedando en manos del órgano Legislativo lo pertinente a través de una ley de carácter orgánico.

Las exposiciones desembocaron en un consenso para votar el articulado y se produjo una abierta en lo del Presidente del Banco como Miembro de la Junta que arrojó el resultado de 13 votos a favor y 3 en contra. En el artículo que reguló lo del sistema de las utilidades para otorgarles el uso de inversión social tuvo la abstención del Doctor GUILLERMO PERRY RUBIO, quien aseveró que dadas las especiales circunstancias de que sólo en casos eventuales se registran esas utilidades en la cuenta especial de cambios, él juzgaba prudente no entregarle ese calificativo.

Sobre el período de los Miembros de la Junta, los cinco designados por el Presidente de la República, el proyecto original llevado a la Comisión fijada en 5 años, después surgieron ideas sobre seis o siete años y por último primó la de los cuatro años como tiempo mínimo, con la facultad expresa al Presidente de la República, de poder remplazar a dos de ellos cada cuatro años.

En materia de disposiciones de indole transitorio se aprobaron dos, que recogidas en un artículo tienen que ver con el manejo de los Fondos de Fomento por parte del Banco de la República, hasta tanto la ley diga a qué entidades se les va a entregar

para su manejo y la asunción de las funciones que cumple en la actualidad la Junta Monetaria por parte de la Junta Directiva que con el carácter de provisional, nombrará el Presidente de la República. Otro punto acordado en desarrollo del debate fue el de permitirle al Banco la adquisición de títulos emitidos por el Gobierno siempre que lo haga en operaciones de mercado abierto.

Quienes estaban decididos a eliminar esta facultad, pregonaban la necesidad de que el Gobierno evite la permanente emisión y se ponga freno al aumento de la deuda que en la actualidad tiene con el Banco de la República, que es del orden de los 650 mil millones de pesos.

En cuanto a los Miembros de la Junta Directiva del Banco, se definió que deberán ser de dedicación exclusiva y con calidades y cualidades para el desempeño de las funciones que, ante todo, es la de representar únicamente los intereses de la Nación. La facultad de designarlos quedó en el Jefe del Estado para evitar que la Junta Directiva, que será presidida por el Ministro de Hacienda, tenga un carácter gremial y pueda, en esas condiciones, cumplir a satisfacción todos los programas en materia monetaria.

Hubo un momento candente cuando se estaba en la discusión, de prohibir o no la actuación del Banco en la compra de títulos. Los Delegatarios JESÚS PÉREZ GONZALEZ-RUBIO y CARLOS RODADO, la sostienen, y el Doctor GUILLERMO PERRY RUBIO la defendía para su operancia. Cuando parecía que el consenso no era factible, el doctor PERRY RUBIO dejó la inquietud de que se prohibiera lo del endeudamiento externo. Luego de otros conceptos sin permitir la Presidencia un nuevo debate para evitar entorpecimiento en la determinación de votar el proyecto, se logró el entendimiento para la autorización de intervención del Banco en la compra de títulos, siempre y cuanto lo haga a través de actividades u operaciones en mercado abierto. Fue insinuada por el doctor CARLOS RODADO NORIEGA. Se leyó artículo por artículo. La mayoría fue acogido por unanimidad. Se hizo votación abierta en lo del Presidente del Banco como Miembro de ella y nombrado por la Junta que tuvo 13 votos a favor y 3 en contra. La abstención, además del doctor GUILLERMO PERRY RUBIO en lo de la palabra "social", relativa al a inversión, cuando se utilicen los remanentes de la cuenta especial de cambios.

El articulado aprobado sobre el Banco Central, es el siguiente:

ARTICULO. (a). El Banco de la República será el Banco Central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República, regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal, administrar sus reservas internacionales, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con el resto de la política económica.

El Organismo Legislativo Nacional, a ini-

ciativa del Gobierno, dictará la ley orgánica a la cual deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de dichas funciones.

Actualmente el Banco rendirá al Organismo Legislativo Nacional, un informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y los demás asuntos que se los soliciten.

ARTICULO. (b). La dirección y ejecución de las funciones del Banco de la República, estarán a cargo de su Junta Directiva, conformada por siete (7) miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Presidente del Banco será nombrado por la Junta Directiva y será Miembro de ella. Los cinco (5) Miembros restantes, de dedicación exclusiva, tendrán un período mínimo de cuatro años y serán nombrados por el Presidente de la República, quien remplazará cada cuatro (4) años a dos de estos.

Los miembros de la Junta Directiva representarán únicamente el interés de la Nación.

Una ley orgánica dictada a iniciativa del Gobierno, establecerá las reglas con sujeción a las cuales este expedirá los Estatutos del Banco en los que se determine, entre otros, su régimen legal propio, la forma de su organización, el período del Presidente y las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Miembros de la Junta Directiva, del Presidente y sus empleados. Dicha ley señalará las pautas generales, conforme a las cuales el Banco Central constituirá sus reservas monetarias y cambiarias y las condiciones bajo las cuales, conformadas estas, los excedentes de las utilidades del Banco podrán ser recursos fiscales destinados exclusivamente para gastos de inversión social o servicios de deuda pública.

El Presidente de la República ejercerá la inspección y vigilancia sobre el Banco, sus directivos y demás empleados en los términos que señala la ley y sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Procuraduría General de la Nación.

ARTICULO. (c). El Banco de la República velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y no podrá establecer cupos de crédito ni otorgar garantías en favor de particulares o entidades privadas, salvo que se trate de intermediación de crédito externo para su colocación a través de los establecimientos de crédito o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. No podrá adquirir documentos emitidos por el Estado, salvo los que se adquieran en operaciones de mercado abierto, ni conceder garantías a sus organismos o empresas, y tampoco podrá financiar con créditos directos o indirectos, ningún gasto público, a menos que se haya declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica.

ARTICULO TRANSITORIO. Mientras se dictan las leyes correspondientes, la nueva Junta del Banco Central que nombrará provisionalmente el Presidente de la República dentro del mes siguiente de la vigencia de esta Constitución y con sujeción de sus normas, asumirá las funciones que actualmente corresponden a la Junta Monetaria, las cuales cumplirá conforme a lo aquí previsto.

La ley determinará las entidades a las cuales se trasladarán los fondos de fomento que el Banco administra en la actualidad.

Entre tanto, el Banco continuará cumpliendo esta función.

Dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta Constitución, el Gobierno estará obligado a presentar al Organismo Legislativo Nacional los proyectos de Ley de que tratan estos artículos. Si al término de un año este último no los aprueba, el Presidente de la República los expedirá mediante decretos con fuerza de ley.

Se acogió la propuesta de que se le dé primer debate en la Plenaria de la Asamblea, a través de una proposición suscrita por los ponentes. Se anexa su texto. El punto cuarto, de discusión del articulado sobre la Regulación Financiera, que tendría explicación del doctor CARLOS OSSA ESCOBAR, se aplaza por lo avanzado de la hora y no alcanzar a ser evacuado en el curso de la sesión por haber Plenaria de la Asamblea en la tarde. Se pasa entonces al punto Quinto.

V. Proposiciones y Varios

En este punto se aprueba la proposición mediante la cual se determina que el proyecto sobre la Emergencia Económica, Social y Ecológica, pase a consideración de la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, con ponencia de los Miembros de la Subcomisión, Tercera, Delegatarios RAFAEL IGNACIO MOLINA, OSCAR HOYOS NORANJO, CARLOS OSSA ESCOBAR, ANTONIO YEPES PARRA, CARLOS LEMOS SIMMONDS y RODRIGO LLOREDA CAICEDO. Fue por unanimidad presentada por los doctores RAFAEL IGNACIO MOLINA GIRALDO, CARLOS LEMOS SIMMONDS, OSCAR HOYOS NORANJO y CARLOS OSSA ESCOBAR. Se adjunta su texto.

El proyecto de la Emergencia Económica fue remitido en la fecha, es decir, a mayo 3 de 1991 a la Secretaría General de la Asamblea, para que haga su tránsito reglamentario, empezando con su publicación.

Luego, el Presidente RODRIGO LLOREDA CAICEDO, ante inquietud esbozada por el Doctor IVÁN MARULANDA GOMEZ, sobre lo decidido en relación con la ponencia de propiedad para la Plenaria de la Asamblea, manifestó que había dialogado con el Doctor JAIME ORTÍZ HURTADO, Presidente de la Comisión Primera, y se había acordado ampliar los ponentes para que la iniciativa tuviera un mayor respaldo en la Plenaria por parte de Delegatarios que trabajaron directamente en el asunto.

Después, el Doctor GUILLERMO PERRY RUBIO, insinuó que la Comisión sesionará el sábado 4 de mayo para evacuar otras propuestas. Respondió el Doctor RODRIGO LLOREDA CAICEDO que le gustaría, pero que de acuerdo con informes suministrados por varios Delegatarios, en forma personal, sobre la necesidad de desplazarse fuera de la capital, era imposible contar con quórum decisivo, y en ese sentido lo lógico era reunir la Comisión el lunes a partir de las 9:00 horas, para iniciar el estudio de Planeación y los Órganos de Control Fiscal. También votar ese día o por tardar el martes el proyecto de Régimen Económico, que tiene cerrada la discusión. La Comisión así lo aceptó, siendo levantada la sesión a la una y quince minutos de la tarde, previa autorización de sus Miembros a la directiva.

Se convoca para el día lunes a las 9:30 horas.

El Presidente
RODRIGO LLOREDA CAICEDO
El Vicepresidente
JAIME BENITEZ TOBON
El Secretario
RICARDO PELAEZ DUGUE

ACTA N° 28 (MAYO 6 DE 1991)

En el Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada", a mayo 6 de mil novecientos noventa y uno (5-6-91), sesión la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente. A las 10:15 horas el presidente, doctor Jaime Benítez Tobón, declara abierta la reunión y pone en conocimiento de los presentes el siguiente orden del día:

I. Llamada a lista y verificación del quórum.

II. Informe de la presidencia.

III. Lectura y discusión del articulado del proyecto de planeación. Igualmente del tema sobre los órganos de control fiscal.

IV. Proposiciones y varios.

DESARROLLO

I. Se autoriza a la secretaría llamar a lista, contestando a ella los siguientes delegatarios: Benítez Tobón Jaime, Cala Hederich Alvaro, Cuevas Romero Tulio, Lemos Simmonds Carlos, Marulanda Gómez Iván, Ospina Hernández Mariano, Pérez González-Rubio Jesús, Perry Rubio Guillermo, Rojas Niño Germán, Yepes Parra Antonio. Se excusan de asistir los doctores Garzón Angelino, Guerrero Figueroa Guillermo, Herrán de Montoya Helena, Hoyos Naranjo Oscar, Lloreda Caicedo Rodrigo, Molina Giraldo Rafael Ignacio, Ossa Escobar Carlos y Rodado Noriega Carlos. Se informa que respondieron al llamado 10 constituyentes, existiendo quórum decisorio.

II. Informe de la Presidencia.

El doctor Jaime Benítez Tobón informa a los asistentes sobre la necesidad de que los planteamientos que se hagan en el desarrollo de debates sean breves, con el ánimo de hacerle frente al factor tiempo, que sigue siendo el problema para lograr la evacuación de las iniciativas puestas a consideración de la comisión.

El doctor Guillermo Perry, por su parte, ilustra a la Comisión sobre su asistencia a la sesión de la Comisión I en las horas de la mañana del lunes 6, para exponer sus puntos de vista, en nombre de la Comisión V, en torno al proyecto acogido por ella y enviado a conocimiento de la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, sobre Derechos Colectivos.

Afirmó que lo hizo al tomar parte en el debate sobre el proyecto de Acciones Populares y buscar un entendimiento en relación con el proceso de estudio para evitar duplicidad de esfuerzos.

Manifiesta que, luego de su exposición, la Comisión I efectuó la designación de dos miembros de la Subcomisión III, donde se tenía la evaluación de la iniciativa para lograr un entendimiento con la Comisión V, con el fin de brindarle un sólido apoyo ante la Plenaria de la Asamblea.

Señala que se nombraron a los doctores Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López, para que lleven esa vocería, para que se tenga, con ligeras modificaciones, un texto

único. La representación de la Comisión V, según decisión de la Presidencia, estará en los doctores Iván Marulanda Gómez y Guillermo Perry Rubio.

III. Lectura y discusión del articulado sobre Planeación y Órganos de Control Fiscal.

La secretaría da lectura a los proyectos de articulados presentados por los doctores Mariano Ospina Hernández y Germán Rojas Niño, de una parte y Alvaro Cala Hederich, por la otra.

Hace uso de la palabra el doctor Mariano Ospina Hernández, quien centra su exposición sobre los siguientes aspectos:

— En general se aprecia un acuerdo alrededor de la libertad de empresa. Hace la diferenciación del Estado gendarme y el totalitario.

— Llama la atención sobre la conveniencia de lograr un alto raciocinio, en lugar de que sea indispensable la utilización del mecanismo de los votos para aclarar o adoptar decisiones. Aboga por el ejercicio de un control sobre la propiedad.

Defiende la presencia de una sola unidad de mando en el nivel nacional de la planeación. Destaca que con el doctor Germán Rojas Niño, aunque partieron de posiciones variables, llegaron a un solo articulado. Afirma que lo acompaña la certidumbre especial de obtener un consenso sobre un articulado único para evacuarlo y remitirlo, a la Plenaria de la Asamblea, con un vigoroso apoyo.

— Acepta que en la Constitución no se pueden consagrar a detalle los planes y programas que deben desarrollar los departamentos y municipios en el terreno de la planeación. Sostiene que deben integrarse para evitar la presencia de ruedas sueltas que generan el mal manejo de los recursos que, siendo escasos, deben racionarse en su uso.

— Invoca la necesidad de que se piense en lo útil que resultaría la aprobación de un artículo especial de planeación urbana porque hoy es complicado realizar la reforma urbana si no se tiene, anticipadamente, ésta.

Asegura que por no existir un proceso en esa forma, es la causa de los problemas que se registran hoy en el campo de la vivienda social.

— Ratifica que no ve grandes diferencias con el doctor Alvaro Cala Hederich en relación con los criterios por él consagrados al cuerpo de los artículos sobre la planeación. Con un esfuerzo unificado se puede llegar al consenso.

— Expresa que el proyecto de presupuesto de rentas y gastos de la Nación, debe interpretar lo que se consagre o estableza en el proyecto del plan de desarrollo.

En parte alguna, permite que se actúe en medio de una rueda suelta.

— Hace circular unas estadísticas sobre valores y aproximaciones en materia del situación fiscal. Son anexas a la presente acta.

— Revela que el capítulo de las necesidades básicas insatisfechas, se pueden presentar dos alternativas: Una que abarcaría la solución en el año 2020 u otra, con un mayor aceleramiento para tener proyecciones positivas en el año de 1997.

Interpreta el doctor Jesús Pérez González-Rubio, quien asevera que las necesidades básicas insatisfechas, siempre ten-

drán carácter de permanentes. El doctor Antonio Yepes Parra pregunta al doctor Ospina, la fuente tenida en cuenta para los cálculos sobre el camino a seguir en la solución del problema de las necesidades básicas insatisfechas. Contesta en detalle con las cifras plasmadas en los documentos entregados a la secretaría, para su difusión entre los miembros de la comisión.

El doctor Iván Marulanda anuncia que se coloca al lado de los argumentos del doctor Ospina Hernández sobre la situación generada a través de los mecanismos necesarios para resolver el punto de las necesidades básicas insatisfechas.

Luego de la exposición general del doctor Ospina Hernández, toma la palabra el delegatario Germán Rojas Niño, quien hace una vehemente del sistema participativo en la planeación. Reitera que su experiencia a lo largo del tiempo vivido en el campo colombiano, lo llevó a redactar un solo articulado con el doctor Ospina Hernández, así hubieran pequeñas divergencias en la exposición de motivos.

Destaca que, en realidad, se pueden introducir modificaciones a algunos de los artículos, para concederles un mayor alcance y ademas un mayor significado.

Interviene el doctor Alvaro Cala Hederich. Dice que en verdad no concurren discrepancias de fondo. Ellas son más del orden accidental. Aclara que pudieran presentarse dificultades en el mecanismo encaminado a regular el funcionamiento del sistema de planeación. Aboga por la existencia de una planeación independiente. También sobre lo conveniente que resulta la integración de un Consejo Nacional de Planeación, donde tengan asiento personas extraídas de las bases y como conocedoras de las dificultades por su experiencia, puedan conceder las mejores orientaciones en el logro de una directriz en el campo de la planeación y no ocurría lo de hoy, la práctica de una planeación de arriba hacia abajo, cuando debe suceder todo lo contrario.

Defiende la necesidad de que exista un plan especial para que sirva, ciertamente, de fundamento en el desarrollo económico y social del país.

Plantea la urgencia que exista una total organización de la estadística, porque así no habrá tropiezos en definir cálculos, ya que se tiene todo el valor matemático.

Se refiere a los entes que tendrían la responsabilidad de orientar o guiar la planeación a nivel regional, para que la participación sea cierta, no sólo de apariencia.

El doctor Guillermo Perry Rubio, esboza que está identificado con el fondo de la exposición de los doctores Ospina Hernández y Rojas Niño, pero no en la estructura del articulado. En cuanto al proyecto del doctor Alvaro Cala, comparte la forma de presentación del articulado, mas no el fondo sobre el cual descansa su exposición de motivos.

Resalta el carácter participativo y estratégico de la planeación. En cuanto al contenido mismo de la iniciativa, reitera que va a tener que imperar el clima de los acuerdos, sobre todo, en la estructuración de un plan de inversiones públicas. Hace precisiones sobre los textos de algunos de los artículos. Dice que el de la creación del Consejo Nacional de Planeación y fija los

mecanismos de procedimiento, debe dejar la facultad en la ley.

El doctor Iván Marulanda Gómez, por su parte, aboga por el mejor entendimiento de la planeación, para que ésta tenga un valor más técnico que el político. Es imperativo en señalar que si se quiere tener una planeación estructurada y fuerte, es necesaria la flexibilización en el manejo de las finanzas públicas para evitar la posible comisión de errores.

Tampoco es partidario de una atadura obligatoria alrededor de lo permanente de un plan. Dice que es más conveniente y prudente dejar la facultad de revisarlo al cabo de 4 o 5 años de vigencia. Ante todo, el Gobierno debe mantener su poder de injerencia en el proceso de la coyuntura económica, para que pueda asumir la responsabilidad que le corresponde.

Compartió criterios sobre lo indispensable que resulta la permisibilidad a la Ley para formular los señalamientos en el campo de la planeación. Así mismo lo transitorio de unificar pautas en el proyecto de presupuesto y el del plan de desarrollo.

Estuvo de acuerdo con la conformación de una comisión accidental para la redacción final del articulado que permita desembocar en el consenso para la evacuación de la propuesta hacia la Plenaria de la Asamblea.

El doctor Jesús Pérez González-Rubio expone sus criterios sobre el tema en discusión, preferencialmente sobre los artículos 6 y 7 de la propuesta defendida por los doctores Mariano Ospina Hernández y Germán Rojas Niño. Llama la atención sobre el contenido de los mismos. En cuanto al texto del 6º, enfatiza que la política de la concertación es beneficiosa para escuchar los puntos de vista de las fuerzas vivas del país, pero no para que en un momento determinado el Estado decline sus facultades. La existencia de la concertación es buena, entendida como un mecanismo de fortaleza de diálogo y en presencia del entendimiento, pero no con el pretexto de su aplicación en detrimento de la autonomía propia del Estado.

Afirmó que los congresistas no deben ser miembros del Consejo Nacional de Planeación que se pretende crear, porque pueden convertirse en juez y parte, lo cual no es saludable.

Sobre las comisiones que deberían conocer el estudio y aprobación del plan de desarrollo, aunque el doctor Cala en su iniciativa, no consagra en cuál o cuáles debe descansar esa responsabilidad y la de los doctores Ospina Hernández y Rojas Niño, la deja en manos de una Comisión especial, que funcionaría dentro del Órgano Legislativo, su tesis es la de que cada comisión constitucional del Congreso estudie el tema que figurando dentro del Plan de desarrollo, le corresponda de acuerdo con la distribución de materias asignadas a su conocimiento.

Hacerlo así, expresa el doctor Pérez González-Rubio, surge un alto grado de participación de quién o quiénes conocen a fondo los problemas regionales. En caso contrario se llegaría a la operación de un mayor centralismo y las dificultades propias del tiempo mismo. Con el estudio por las comisiones constitucionales, se obtiene

un mayor examen que se refleja después con la aprobación definitiva por Congreso pleno sin mayores tropiezos.

Con autorización de los miembros de la Comisión de suspender la sesión, la Presidencia la levantó a la 1:00 de la tarde. Convoca a la misma para el día martes 7 a partir de las 8:00 horas, con el fin de continuar la discusión del articulado sobre planeación y órganos de control fiscal. Queda con derecho a la palabra el doctor Antonio Yépes Parra.

El presidente, Jaime Benítez Tobón. El secretario, Ricardo Peláez Duque.

ACTA N° 29 (MAYO 7 DE 1991)

En su sede del Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada", de la ciudad de Bogotá, a mayo siete de mil novecientos noventa y uno (5-7-91), sesionó la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. A las 9:30 horas la Presidencia declara abierta la reunión y pone en conocimiento de los presentes el siguiente Orden del Día:

- I. Llamada a lista y verificación del Quórum.
- II. Informe de la Presidencia.
- III. Discusión del articulado de Regulación Financiera.
- IV. Proposiciones y Varios

DESARROLLO

I. Llamada a lista y verificación del Quórum.

La Presidencia autoriza a la Secretaría llamar a lista. Responden los Delegatarios: Benítez Tobón Jaime, Cala Hederich Alvaro, Cuevas Romero Tullio, Garzón Angelino, Guerrero Figueroa Guillermo, Herrán de Montoya Helena, Lloreda Caicedo Rodrigo, Marulanda Gómez Iván, Molina Giraldo Rafael Ignacio, Ospina Hernández Mariano, Ossa Escobar Carlos, Pérez González-Rubio Jesús, Perry Rubio Guillermo, Rodado Noriega Carlos, Rojas Niño Germán y Yépes Parra Antonio. Se excusan los doctores Lemos Simmonds Carlos y Hoyos Naranjo Oscar. Se informa que contestaron 16 Constituyentes, existiendo quórum decisorio.

II. Informe de la Presidencia.

El Presidente refiere al cierre de la discusión de la iniciativa sobre Planeación y señala que con el ánimo de allanar criterios en relación con las discrepancias en la estructuración del articulado, conveniente es la conformación de una comisión accidental. Lo hace con los Doctores CARLOS OSSA ESCOBAR, GUILLERMO PERRY RUBIO, GERMAN ROJAS NIÑO, ALVARO CALA HEDERICH y MARIANO OSPINA HERNANDEZ, quien es encargado de la coordinación. Es definida la hora de las dos de la tarde del propio siete de mayo para celebrar la reunión encaminada a despejar las dificultades y procurar el consenso para lograr su pronta evacuación. Se decide intercambiar opiniones con el Señor Director General de Planeación Nacional, Doctor ARMANDO MONTENEGRO, quien estuvo presente en la discusión.

Se pasa al tercer punto del Orden del Día.

III. Discusión del articulado sobre Regulación Financiera.

La Presidencia otorga la palabra al Delegatario CARLOS OSSA ESCOBAR, quien

en calidad de vocero del grupo de ponentes de la Subcomisión Tercera, explica, en detalle, los alcances del articulado propuesto así como las argumentaciones que lo defienden, después de ser leído por la Secretaria su respectivo texto.

Manifiesta el Doctor OSSA ESCOBAR que en la Constitución hay que delinear los principios sobre los cuales debe orientarse la actividad financiera, bursátil y aseguradora, con el fin de guiar su actividad dentro de los marcos que le corresponda aplicar a las autoridades y a las cuales deben someterse quienes ejercitan esa labor.

Señala que es indispensable que se definen las bases claras y precisas sobre las que pueda revisarse el régimen financiero, bursátil y asegurador dentro de los parámetros que la modernización del sistema impone.

Anota que siendo tareas de interés público deben ser cumplidas de acuerdo con las autorizaciones que al respecto concede el Estado, dentro de opciones que no muestren discriminación más si una situación precisa a la ley.

Defiende la necesidad de una ley orgánica con el ánimo que ella, por ser de índole especializado, señale el número, tamaño y clase de las instituciones financieras, bursátiles y aseguradoras que pueden operar, además que se ajusten a unos requisitos que reflejen una clara confianza en quienes van a utilizar sus servicios.

Al sustentar la comisión de Control Financiero consagrada en el proyecto de articulado, asevera que en la actualidad los controles, vigilancia y otras acciones están dispersas. Eso impide que se haga efectiva y oportuna. Esta circunstancia genera la imperiosa necesidad de crear la comisión de alto nivel para el control financiero, además puede ser un órgano de segunda instancia de las decisiones que en su momento tomen las superintendencias encargadas de la supervisión en los momentos actuales así como las de la comisión de valores.

Dice que con la operación de la comisión de alto nivel se confiere una oportunidad específica a la comunidad para que tenga dónde acudir y se evite un posible abuso por el desbordamiento. En la aplicación de las medidas que son propias de los organismos revestidos de facultades para controlar ciertas funciones.

Expresa que, de todas maneras, la creación de la comisión como sus mecanismos estaría en manos de la ley.

Formula apreciaciones al tenor de la intervención que hace el Presidente de la República en materia financiera. Asegura que, aunque ella es imperativa e importante, debe volverse un alto poder de iniciativa al Congreso u Órgano Legislativo para que tenga efectiva participación en la gestión pública del control financiero, con el firme propósito que evite la incertidumbre, ya que por ser vigente una intervención del Jefe del Estado sin límites o reglas especiales, eso es lo que, regularmente, se aprecia.

Alude a las herramientas que deben descansar en el Órgano Legislativo para regular lo relativo al Crédito Público, la deuda nacional, el comercio Exterior, la modificación de aranceles, la fijación de tarifas y demás disposiciones atinentes al régimen de aduanas, partiendo de la ne-

cesaria flexibilidad que debe acompañar al Presidente de la República para expedir normas que, a su juicio se requieran aconsejables para el fortalecimiento de esas actividades.

Luego de su exposición general, describe el contenido de los artículos.

Interviene el Doctor GUILLERMO PERRY RUBIO para referirse al articulado propuesto. Después de resaltar la tarea cumplida por los ponentes como la amplia explicación del vocero, Doctor CARLOS OSSA ESCOBAR, indica que sería oportuno incluir en el cuerpo del articulado el derecho al crédito para desarrollar la propuesta que en ese sentido entregó la Subcomisión Primera luego de evaluar distintas iniciativas que sobre la materia llegaron a la Asamblea.

El artículo elaborado trata de recoger los diferentes conceptos. Por ello su texto, de que "El crédito es un servicio público que debe contribuir a garantizar los derechos de todos al trabajo, a la libre competencia económica, a la propiedad y a la educación", es herramienta necesaria para permitir el acceso a él de quienes lo requieren.

Revela que los defensores de que el crédito se lleve a la Carta Magna se preocupan por establecer y lograr la relación crédito-beneficiario. Algunos identifican las cualidades específicas del beneficiario y otros propendan por su democratización. Asegura que hay otros que tratan de evitar que las condiciones del crédito sean onerosas para quienes buscan obténérlo.

Para mostrar que el crédito tenga un respaldo constitucional, el Delegatario PERRY RUBIO, revela conceptos consagrados en las distintas exposiciones de los proyectos, entre otros, los distinguidos con los números 2, 103, 111, 126C. Sobre el 111, dice que el artículo recomendado, reza que "El Estado garantiza el acceso al crédito para el autoempleo".

Destaca, de otro lado, que el texto que se recomienda, que pudiera estar en el artículo primero de la iniciativa en discusión sobre la Regulación Financiera, recoge la concepción jurídica de la Corte Suprema de Justicia que atribuye al crédito la naturaleza de un verdadero servicio público y, como tal, abierto a todos los ciudadanos.

Antes de abrir la discusión sobre el articulado propuesto en torno al tema de la Regulación Financiera, estando presente en la Comisión el señor Superintendente Bancario, doctor NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA, es invitado a que formule sus comentarios sobre la iniciativa. Es concedida la palabra por parte de la Presidencia.

El funcionario hace apreciaciones de carácter general. Resalta la importancia del tema y la alta innovación que para el Derecho Público constituye la inclusión de materias que en un pasado no se analizaban con la profundidad de la época. Aborda el punto relacionado con el Derecho al Crédito y, señala, que ese aspecto aparece subsumido en el contexto del artículo "a" de la propuesta. Agrega que no es indispensable un enunciado más amplio.

En cuanto a las acciones de la Superintendencia Bancaria remonta a consideraciones generadas en la aplicación de la Reforma Constitucional de 1968, aprobada

en la entonces administración del presidente Carlos Lleras Restrepo.

Se refiere a los contenidos de los demás artículos. Al evaluar el de la creación de una Comisión de Alto Nivel para desarrollar el control financiero, dice que no es conveniente porque podrían surgir dificultades por la segunda instancia que se proyecta establecer. Destaca que en la actualidad hay una buena operatividad a través de la sala general de la Comisión de Valores.

Manifiesta que la creación de esa Comisión podría restarle agilidad y confianza al proceso de control y vigilancia que ejercen en la actualidad las entidades encargadas del control de la actividad financiera en el país.

Sostiene que las acciones de corte preventivo y de carácter precautelativo que adoptan los entes de control y vigilancia en las áreas financieras, perderían su efectividad.

Una situación en ese sentido quedaría al descubierto con poderse intentar recursos de apelación ante el nuevo organismo y con ello llevaría a la dilatación de las decisiones que se tomen dentro de las facultades preventivas, propias de la Superintendencia y la Comisión Nacional de Valores, en relación con la actividad económica y financiera.

Después del superintendente intervenidor para exponer sus inquietudes, los delegatarios Mariano Ospina Hernández, Iván Marulanda Gómez, Guillermo Perry Rubio, Rodrigo Lloreda Caicedo, Helena Herrán de Montoya, Alvaro Cala Hederich, Jaime Benítez Tobón y Carlos Rodado Noriega.

El doctor Mariano Ospina Hernández resalta la trascendencia de las normas que se consagran en el proyecto. Dice que están encaminadas a preservar la independencia de los entes encargados del control de la función financiera, tan necesarios para que la confianza de la comunidad sea sin duda y sin sombras.

Señala que hay que estar preparados para un intervencionismo de carácter más macroeconómico. Llama la atención sobre la necesidad que existan especiales mecanismos sobre el manejo del ahorro porque si no se sabe manejar, no se logrará la obtención de los altos beneficios que se derivan de su práctica.

El doctor Iván Marulanda Gómez, advierte sobre la presencia de colisiones de competencias entre poderes. Luego de formulaciones generales expresa su preocupación por el debilitamiento de la capacidad del Ejecutivo en varios campos. Aboga por una mayor coherencia en diferentes actividades con el ánimo de que se tengan beneficios generales, no la presencia de situaciones de contravía que en nada favorecen al país. Sostiene que, ante todo, el presidente de la República es quien debe diseñar la política macroeconómica que hay que desarrollar para que los propósitos, bien intencionados, se cumplan en lugar de que se dispersen sus objetivos.

La delegataria Helena Herrán de Montoya, después de expresar su posición contraria a la creación de la comisión de alto nivel para el control de la función financiera, aborda el tema del derecho al crédito para defenderlo, y parte del criterio que debe tener un carácter democrático. Recuerda que consagró en el proyecto

distinguido con el número 111 que la política de crédito debe consultar siempre la solidez patrimonial del usuario. Dice que quien más necesita del crédito, en un determinado momento menos puede acceder a él, por no contar con el suficiente respaldo alrededor de la acreencia que trata de conseguir. Avala la idea de que el crédito debe estar orientado hacia un financiamiento del autoempleo con el ánimo de que la persona que lo reciba pueda desarrollar actividades económicas por cuenta propia.

El delegatario Alvaro Cala Hederich, comparte criterios expuestos por los constituyentes Ospina Hernández, Perry Rubio y Herrán de Montoya. Destaca esencialmente, el que se esté mirando con propósito plausible el retorno al Órgano Legislativo de una serie de facultades que le permitirán el ejercicio de un intervencionismo más categórico en áreas básicas para el bien de su propio control fiscalizador.

No está de acuerdo con la creación de la comisión de alto nivel para el control financiero. Señala que un ente de esa categoría puede ser peligroso por la utilización de la segunda instancia. Resalta, por el contrario, la alta actividad que hoy cumple la Superintendencia Bancaria. Ella es magnífica, seria y ejercitada con un criterio de independencia que permite tener un alto grado de confianza en sus decisiones.

Expone su opinión de que por la similitud de temas que se consagran en los proyectos de régimen económico, regulación financiera y crédito, podría pensarse en el ensamblaje en una sola propuesta para garantizar una mayor rapidez en su tramitación.

El delegatario Jaime Benítez Tobón, tampoco comparte la creación de la comisión de alto nivel para el campo financiero. Por el contrario, enfatiza que se deben reducir ciertas facultades del Ejecutivo para que se cumpla un adecuado proceso de delegación. Dijo no estar muy convencido de lo oportuno y conveniente que resultaría la vigencia de una segunda instancia a través de la Comisión, cuando en la actualidad la Superintendencia Bancaria ejerce una eficiente tarea en desarrollo de las facultades que posee. Anota que ella, en ocasiones, es excesivamente diligente.

El delegatario Carlos Rodado Noriega está de acuerdo con la creación de la comisión de alto nivel para vigilar la acción financiera y económica. Dice que el Ejecutivo es grande para lo pequeño pero demasiado pequeño para lo grande. Tiene momentos de temor cuando de grandes cambios se trata. Ese temor del Ejecutivo es ilógico. En cuanto a la comisión de alto nivel, dice que si bien es cierto que está de acuerdo con su creación para buscar un mayor proceso de armonización, es opuesto a la segunda instancia y que en su lugar es preferible la constitución de un consejo especial que cumpla esas tareas de coordinación y armonización. Hace vehemente defensa del crédito como un derecho. Muestra su punto de vista en relación con un claro objetivo en materia de productividad y ahorro ya que una constitución moderna debe implementar ese campo de acción con el objetivo determinado de lograr una distribución equitativa de oportunidades.

Ese proceso de equilibrio lleva a un ac-

ceso democrático del crédito y esa función le compete en un todo al Estado para que los propósitos no se queden en simples ideales.

El presidente, Rodrigo Lloreda Caicedo, agradece la presencia del superintendente bancario. También su exposición ante la comisión porque se despejaron dudas y aclararon conceptos en relación con las bondades, en términos generales, del proyecto sobre la regulación financiera.

Anuncia que cerrada la discusión de la propuesta y luego de analizadas las distintas intervenciones, se requiere la integración de una subcomisión para buscar puntos de consenso que permitan la redacción de un texto armónico que recoja las distintas inquietudes al tiempo que clarificar puntos de vista donde pudieran concurrir un factor discordante en aspectos de forma mas no de fondo. La subcomisión queda compuesta por los doctores Carlos Óssa Escobar, Ignacio Molina Giraldo, Carlos Rodado Noriega y Guillermo Perry Rubio. Se invita a participar en ella al superintendente bancario.

IV. Proposiciones y varios

El presidente informa sobre la sesión conjunta con la Comisión I para el día 9 de mayo con el objeto de discutir el articulado del derecho del trabajo y la Asociación Sindical. Igualmente sobre la necesidad de adelantar un predebate sobre el tema con miras a obtener el mayor punto de vista coordinado que permita criterios unificados.

Comunica la realización de un desayuno de trabajo en relación con los temas de Hacienda Pública y Presupuesto. En cuanto a los de Educación y la Cultura lo mismo que el de Familia anuncia que los dos primeros serán considerados por la Comisión I mientras que el de Familia queda a conocimiento de la Comisión V.

Con las apreciaciones anteriores se determina el predebate laboral y para el efecto le fue dada la palabra al delegatario Guillermo Guerrero Figueroa.

El delegatario Guerrero Figueroa detalla lo referente al proyecto sobre el Derecho del Trabajo.

Aludió a la dignidad del trabajo humano, descartándola del concepto que en ocasiones se trata de darle, que tiene que ver con el criterio de una mercancía, lo que de manera alguna se justifica ni mucho menos se compadece, ya que esa dignidad es inherente al ser humano, que siendo racional lo ejecuta dentro y con un alto contenido de valor humano. Dice que el trabajo como derecho y más aún como un deber que compromete al Estado y las personas mismas, debe ser protegido a nivel constitucional.

Formula consideraciones históricas y filosóficas en relación con el trabajo. Revela que el trabajo al gozar de la debida y oportuna protección del Estado, se le está concediendo el valor que debe rodearlo porque quien presta el trabajo es el hombre y éste tiene que recibir el justo tratamiento generado en lo que vale la dignidad humana, sin discriminaciones, equivocos o tropiezos.

Por su parte el delegatario Angelino Garzón, ponente del proyecto de la Asociación Sindical hizo una categórica defensa de las acciones sindicales desarrolladas en

la década del 80. Aludió al papel protagónico de la clase trabajadora en países como Brasil, Polonia, entre otros, que llevaron a la apertura democrática que en ambos se produjo.

Refirió a los mecanismos de congestión, los derechos humanos, los mecanismos de protección, los convenios que a nivel de la Organización Internacional del Trabajo se han suscrito, que en ocasiones se quedan sin ejecutar.

Ilustra a la Comisión sobre el contenido de varios artículos transitorios, como los encaminados a la suspensión de la vigencia de las leyes 50 y 60 de 1990, por considerar que su aplicación está llevando a que en Colombia existan trabajadores de primera y segunda clase; al reintegro de trabajadores despedidos injustamente en los últimos 5 años por haber participado en movimientos laborales o acciones partidistas. Sostuvo que en Colombia reciben un tratamiento más benigno quienes desafalan el tesoro público, mientras que la clase trabajadora es tratada con el máximo rigor.

También sobre la necesidad que se haga justicia con los trabajadores públicos que están próximos a jubilarse, que no tiene un equilibrio real en cuanto a la asignación promedio para obtener la liquidación de su cesantía. Aclara que, obviamente esta opción es para quienes habiendo cumplido los 20 años de servicios están próximos a retirarse del empleo o quienes habiéndolos cumplido, retirados voluntariamente no han recibido aún la cesantía.

Afirmó que lo inspira, ante todo, el concepto de fortalecer el desarrollo de las normas del trabajo, la adecuada asociación sindical, el sindicalismo fuerte basado no en la operancia del conflicto sino en el diálogo dentro de canales de tolerancia por encima de todo. También explica un artículo sobre la huelga en los servicios públicos.

El delegatario Túlio Cuevas Romero formula consideraciones sobre las relaciones capital y trabajo lo mismo que sobre las grandes diferencias que en el pasado se vivieron entre empresarios y trabajadores.

Emitió conceptos con motivo de los milagros operados en los modelos alemán y japonés, donde con una mayor affluencia al mercado laboral, los trabajadores han podido disfrutar de mejores beneficios y obtener empleo, mientras que en nuestra patria viven en medio de una permanente angustia porque quien aspira a laborar siempre encuentra el célebre aviso de "no hay vacantes", sumiéndose en el desconsuelo y el desconcerto, acrecentado cuando son demasiadas las responsabilidades por asumir mas no poderlas cumplir porque apto para la oferta laboral no encuentra demanda a la misma.

Retoma el derecho a la palabra el delegatario Guillermo Guerrero Figueroa para formular acotaciones alrededor de las propuestas expresadas por el también constituyente Angelino Garzón. Revela que le preocupa que, después de tanto estudio al interior de la Subcomisión I donde se prepararon las ponencias, se pretenda de un momento a otro cambiar las reglas del juego con la entrega de un nuevo articulado, fundado en una exposición de motivos de corte sindical. Aclara que no representa a ningún gremio, que sus posiciones son el fruto de su larga experiencia profesional en el manejo del derecho laboral. Añade que

por eso, de manera alguna, puede estar de acuerdo con las ideas esbozadas por el delegatario Garzón en torno a los puntos relativos a la suspensión de la vigencia de leyes por cuanto con ello se suplanta al Legislativo circunstancia que también se registra con las propuestas de reintegro de trabajadores despedidos y la reliquidación o fijación de un promedio especial para el derecho de cesantía de quienes están vinculados al servicio público y la huelga en los servicios públicos.

Manifiesta que el artículo primero de los enunciados no puede acogerse porque es contrario a la libertad de asociación; el tercero tampoco porque va contra la libertad de negociación de los no sindicalizados y el quinto porque lleva a la práctica de la inestabilidad jurídica al permitirse, como se pide, que la justicia haga huelga.

En cuanto a la coparticipación y la co-gestión dice que ella pudiera darse pero en los casos donde las empresas estén atravesando dificultades financieras.

Concluida la interpellación del doctor Guerrero Figueroa, la Presidencia, previa autorización de la comisión, suspende la sesión a la 1:00 de la tarde y la convoca para el 8 de mayo a las 9:30 horas y también para la sesión conjunta con la primera, el día 9 de mayo, con el fin de estudiar todo el tema laboral.

El presidente, RODRIGO LLOREDA CAICEDO. El vicepresidente, JAIME BENITEZ TOBON. El secretario, RICARDO PELAEZ DUQUE.

ACTA N° 32

(Mayo 13 de 1991)

En el Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada", a mayo trece de mil novecientos noventa y uno (5-13-91), siendo las diez y quince horas, sesionó la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. El Presidente puso en conocimiento de los presentes, el siguientes orden del Día:

I. Llamada a lista y verificación del Quórum

II. Informe de la Presidencia

III. Discusión del proyecto de articulado sobre los temas de la Hacienda Pública y el Presupuesto

IV. Proposiciones y Varios

DESARROLLO

I. Llamada a lista y verificación del Quórum

La presidencia ordena a la Secretaría llamar a lista, contestando a ella los Delegatarios: ALVARO CALA HEDERICH, RODRIGO LLOREDA CAICEDO, IVAN MARULANDA GOMEZ, MARIANO OSPINA HERNANDEZ, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, GUILLERMO PERRY RUBIO Y CARLOS RODADO NORIEGA. Informa la Secretaría que respondieron siete Señores Constituyentes, existiendo quórum deliberatorio.

II. Informe de la Presidencia

El presidente agradeció la presencia de los Delegatarios citados en el primer punto del orden del Día. Dijo que con ellos se cumplía lo acordado en la última reunión de la Comisión, de efectuar en la mañana del lunes trece de mayo una deliberación formal alrededor de los articulados de Hacienda Pública y Presupuesto, con el

objeto de avanzar en la aproximación de aspectos en los cuales pudiera ser posible el consenso con el objeto de garantizar su pronta evacuación hacia la plenaria de la Asamblea.

Explicado el objetivo de la reunión, se pasó al tercer punto de Orden del Día.

III. Discusión de los temas de Hacienda Pública y Presupuesto.

Este punto se inicia con una serie de apreciaciones del situado fiscal. El Delegatario RODRIGO LLOREDA CAICEDO se refiere a la posibilidad de que tenga un funcionamiento de flexibilidad con el objeto de reflejar una especial favorabilidad en relación con los departamentos y el distrito capital. Hizo alusión a su utilización directa en cuanto a los programas de educación, salud, saneamiento ambiental, con el ánimo de lograr una mayor eficiencia.

Sostuvo que era difícil divorciar las obligaciones en sí. Tamién comentó lo que en realidad era ese manejo en torno a los distritos Turísticos de Cartagena y Santa Marta, afirmando que en un momento dado iban a quedar por encima de los departamentos mismos.

El Constituyente CARLOS RODADO NORIEGA hizo una vehemente defensa del porcentaje anhelado. Señaló que, sin duda, Cartagena y Santa Marta son ciudades que muestran la puerta de entrada del país, son representativas en grado sumo de la nacionalidad y por ello es importante que tengan un impulso especial con el objeto de que la imagen del país se fortaleza.

Por su parte el doctor JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, compartió en un todo las formulaciones del Delegatario RODADO NORIEGA. Indicó que deben recibir un especial tratamiento porque se está haciendo justicia a dos ciudades que han realizado demasiado por el patrimonio de la nacionalidad. Tienen situaciones difíciles y esa es la razón para proyectar hacia ellas una favorabilidad que deje de lado el carácter de tratamiento genérico.

El Delegatario ALVARO CALA HEDE-RICH, en su razonamiento central afirmó que, ciertamente Cartagena y Santa Marta, han hecho mucho por Colombia en materia de turismo y afrontan dificultades en otros campos. Advertió que debe analizarse la problemática con sentido de equilibrio para no mostrar un favoritismo que pudiera parecer exagerado.

Luego de las apreciaciones expresadas por los Doctores LLOREDA CAICEDO, RODADO NORIEGA, PEREZ GONZA-LEZ-RUBIO y CALA HEDE-RICH, se escucharon las de los Delegatarios GUILLERMO PERRY RUBIO e IVAN MARULANDA GOMEZ, en relación con la manera de ajustar los porcentajes de las transferencias al plano de la realidad para evitar desbarcamientos que puedan colocar en dificultades fiscales a la Nación.

El Doctor GUILLERMO PERRY RUBIO comentó que en torno a las proyecciones previstas hacia Cartagena y Santa Marta, en el momento de obtener doble apoyo de recursos, recibidos éstos como Distritos Turísticos y los llegados por ser capitales de departamento, podrían canalizarse a un mayor desarrollo de los programas de saneamiento ambiental.

El Constituyente IVAN MARULANDA GOMEZ, dijo que hay que mirar por encima

de privilegios. Se impone apreciar un factor común para no caer en privilegios, ya que bastaría mirar lo que se registra en las regiones cafeteras del país, donde según estadística que se tienen más de un 40% de la población infantil sufre problemas de desnutrición y son pocos los planes que en favor de ella se ejecutan.

Agregó que como colombiano no es partidario, de manera alguna, de la creación de sistemas de discriminación en el reparto de recursos que deben llevarse a programas de inversión social. No es conveniente, pues, el surgimiento de competencias de siguienes.

Los Delegatarios LLOREDA CAICEDO, RODADO NORIEGA, PERRY RUBIO, MARULANDA GOMEZ, PEREZ GONZA-LEZ-RUBIO, y CALA HEDE-RICH, en sesión que siempre tuvo quórum deliberatorio, prosiguieron en el intercambio de impresiones sobre los mecanismos más lógicos para garantizar un aporte justo en la transferencia de recursos a través del situado fiscal. Estuvieron de acuerdo en que se debe buscar lo mejor para el fortalecimiento de las regiones, con recursos especiales que permitan, la erradicación de las manchas de pobreza, o superar los graves desequilibrios sociales. Examinaron en forma desprevenida las consecuencias de orden fiscal al interior de los recursos que maneja la Nación. Lo hicieron para evitar problemas que para superarlos deban acudir a nuevas reformas tributarias.

Evaluaron la forma como operaría el fondo de regalías, cuya creación también se encuentra al cuerpo del proyecto de la distribución de recursos de la Nación hacia las entidades territoriales. Explicaron los doctores RODADO NORIEGA Y PEREZ GONZALEZ-RUBIO, sus objetivos. señalaron que se persigue, ante todo, un desarrollo específico de las regiones donde se realiza la explotación de recursos que lo alimentará. Así mismo que se refleja en zonas alejadas.

El Doctor IVAN MARULANDA GOMEZ, en un momento de la reunión, insinuó al presidente de la Comisión la conveniencia de cumplir deliberaciones privadas en el campo de la Hacienda Pública para evitar posibles dificultades, ya que el estudio del tema estaba cayendo en un espectáculo que no sería el más favorable para la imagen de la celula de los asuntos fiscales, sociales y laborales de la Asamblea Nacional Constituyente.

Ratificó su postura de que no era tampoco saludable amarrar a nivel constitucional porcentajes sobre transferencias, como el dejar prosperar la idea de que hay Delegatarios en favor de acabar unos recursos o de otros deseosos de frenar el desarrollo del país.

No es bueno que se vaya a pensar que existen unos que apoyan ideas centralistas u otros que son defensores del federalismo. Se debe aceptar que todos están buscando en el curso del debate, que bastante amplio ha sido, la fijación de cifras racionales con el claro propósito de que la Nación pueda atender sus propios compromisos y suplir las necesidades básicas insatisfechas con los recursos de que pueda disponer. Es bueno pregonar el control al gasto pero mucho mejor que se opere bajo el criterio de la racionalidad. Es funda-

mental que las cifras sean confiables y no aleatorias para evitar la presencia de simples expectativas.

Sobre las dos de la tarde, la Presidencia dio por concluida la reunión, y convocó a los asistentes para una reunión plenaria, de conformidad con el organigrama previsto, a partir de las tres de la tarde del mismo día lunes trece de mayo de mil novecientos noventa y uno.

El Presidente

RODRIGO LLOREDA CAICEDO

El Secretario

RICARDO PELAEZ DUQUE

ACTA N° 33 (MAYO 13 DE 1991)

En el Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada", a mayo trece de mil novecientos noventa y uno (5-13-91), sesionó la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente. Con presidencia inicial del vicepresidente, se declara abierta la misma a las 3:45 minutos de la tarde y se pone de presente a los asistentes el siguiente orden del día:

- I. Llamada a lista y verificación del quórum.
- II. Informe de la Presidencia.
- III. Votación del articulado del proyecto sobre Régimen Económico.
- IV. Votación del articulado del tema de Familia.
- V. Informe de la Comisión Accidental sobre la propuesta de Planeación.
- VI. Discusión de la iniciativa del Régimen de Control Fiscal.
- VII. Proposiciones y varios.

Antes de llamar a lista la Secretaría, la Presidencia pide la alteración del Orden del Día en cuanto al punto de Familia por no estar terminado el articulado de acuerdo con lo definido en la última reunión de la Comisión. Se acepta el pedido y también el aplazamiento del punto de informe de la Presidencia. Cumplido lo anterior, se ordena evacuar el punto primero del orden del día.

- I. Llamada a lista y verificación del quórum.

Se procede a llamar a lista. Contestan los delegatarios: Benítez Tobón Jaime, Cala Heiderich Alvaro, Cuevas Romero Tulio, Garzón Angelino, Herrán de Montoya Helena, Hoyos Naranjo Oscar, Lemos Simmonds Carlos, Lloreda Caicedo Rodrigo, Marulanda Gómez Iván, Molina Giraldo Ignacio, Ospina Hernández Mariano, Ossa Escobar Carlos, Pérez González-Rubio Jesús, Perry Rubio Guillermo, Rodado Noriega Carlos, Rojas Niño Germán, Yepes Parra Miguel Antonio. Se excusa el doctor Guillermo Guerrero Figueroa. Informa la Secretaría que respondieron 17 constituyentes, existiendo quórum decisorio.

- II. Votación del articulado sobre Régimen Económico.

Aplazados los puntos sobre informe de la Presidencia y la votación del proyecto de Familia, se pasa al relacionado con la evacuación del tema sobre Régimen Económico.

Se lee el articulado elaborado por el doctor Guillermo Perry Rubio. Concluida la divulgación del texto, el delegatario Carlos Rodado Noriega, manifiesta que en él no se recogió nada de las ideas expresadas en

sesiones anteriores, quedando vigentes entonces las divergencias que afloraron en esa oportunidad. En términos similares se pronuncia el constituyente Angelino Garzón. Ante las apreciaciones hechas, el delegatario Guillermo Perry Rubio, expresa que pudo suceder que no se recogieran los diferentes puntos de vista en su totalidad, pero se puede superar con la lectura de inciso por inciso y que a través de la discusión y votación se expresen los respectivos criterios.

Se somete a votación el inciso que reza "La actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común y de la competencia. No se podrán exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de ley". El delegatario Carlos Rodado Noriega presenta un texto sustitutivo en relación con las palabras "y de la competencia". Efectuada su votación se pronuncian en favor de la no inclusión de las palabras "y de la competencia", 8 constituyentes. A favor de mantener las palabras en el texto del inciso, se presentan 5 votos.

Luego de la votación se registran planteamientos de los doctores Carlos Rodado Noriega, Angelino Garzón, Carlos Lemos Simmonds, Helena Herrán de Montoya, Jaime Benítez Tobón, Guillermo Perry Rubio, Ignacio Molina Giraldo, Alvaro Cala Hederich, Jesús Pérez González-Rubio y Rodrigo Lloreda Caicedo. Se refieren a las dificultades surgidas a último momento en la evacuación del tema sobre Régimen Económico. El presidente de la Comisión insiste en la necesidad de buscar un consenso para facilitar su trámite, evitando así la polarización que pudiera registrarse en la plenaria de la Asamblea ante posibles posiciones antagónicas en torno al asunto.

Reitera el doctor Lloreda Caicedo que lo fundamental es el acuerdo y siempre se ha intentado lograrlo a través del intenso debate dado alrededor del importante tema. Sostiene que estando convencido de la necesidad de modificar el actual artículo 32 de la Constitución le gustaría presentar una nueva redacción, distinta a la esbozada por la doctora Helena Herrán de Montoya y la del doctor Guillermo Perry Rubio. Reconoce que pudiera estar más cerca a la concepción expresada por el doctor Perry Rubio. Señala que hace esa propuesta ante las posiciones radicalizadas que se observan, además de tener él una tranquilidad de conciencia sobre tan delicado e importante tema.

El doctor Guillermo Perry Rubio, por su parte, alude a los esfuerzos del presidente en lograr un entendimiento. Advierte que debe realizar el diálogo con sus colegas de la Subcomisión I para saber si ellos admiten modificaciones o, si por el contrario, mantienen el texto original. Ante esa alternativa se determina posponer la votación y dar un margen de espera a las nuevas consultas. El presidente pide consentimiento a la Comisión para la votación de la iniciativa hasta el día siguiente con el propósito de allanar las discrepancias y pueda surgir un texto que en lugar de dividir crea convergencia. La comisión accede al pedido y, consecuente con ello, se posterga para el día 14 de mayo lo pertinente.

Superada la coyuntura creada por las diferencias surgidas a última hora con re-

lación al tema del Régimen Económico, la Comisión aprueba como punto siguiente el referente a la terminación del informe de ponencia del doctor Alvaro Cala Hederich sobre el Régimen de Control Fiscal. Antes de iniciar su intervención, el delegatario Carlos Rodado Noriega en un punto de orden pregunta a la Presidencia si designó Comisión Accidental para el tema de Familia por cuanto está interesado en realizar un aporte en el capítulo de los niños.

Responde el doctor Rodrigo Lloreda Caicedo que no se ha nombrado pero dada la experiencia dejada en el proceso de votación del Régimen Económico, convendría hacerlo, ya que la posibilidad de que una persona interprete el consenso de todos es difícil, casi imposible. Interpela el doctor Mariano Ospina Hernández para anunciar que también desea respaldar el asunto del patrimonio familiar en el capítulo de la Familia.

Para discutir, ensamblar y redactar el texto definitivo de Familia, el presidente anuncia que los delegatarios Helena Herrán de Montoya, Carlos Rodado Noriega y Mariano Ospina Hernández, se reunirán con el ponente, doctor Jaime Benítez Tobón. Afirma que ojalá esa deliberación se cumpla cuanto antes para hacerle frente al tiempo que avanza y avanza, siendo muchos los puntos que debe considerar la Comisión antes de terminar sus labores el próximo 15 de mayo.

El doctor Guillermo Perry Rubio, solicita una interpellación al doctor Alvaro Cala Hederich, para expresar que el proyecto de Régimen Económico debe votarse el día martes y que para el efecto espera sostener un pronto diálogo con sus compañeros de la Subcomisión I para conocer su posición en relación con nuevas modificaciones o si, por el contrario, mantienen el texto original.

Revela que por estar buscando en todos los tonos el anhelado consenso, había cambiado cosas que a los miembros que elaboraron la ponencia original no les gustó y, en esas condiciones, es su deber establecer qué puntos de vista tienen sobre el particular. Seguidamente, con la anuencia de la Presidencia, hace entonces uso de la palabra, el constituyente Alvaro Cala Hederich para concluir su explicación en lo que concierne al proyecto sobre Régimen de Control Fiscal. Inicialmente, alude a puntos generales analizados por él en cuanto al contexto consignado al cuerpo de las 32 iniciativas que abordaron el tema. Se refiere a que en la mayoría se aprecia el anhelo de la no reelección del contralor, lo que otorga la oportunidad de un rápido consenso en ese terreno. Dice que hay unos pocos que apoyan la idea de elegir en forma popular al contralor y manifiesta que donde surge la mayor discrepancia es en quienes defienden la vigencia de la Contraloría unipersonal y los que la desean colegiada, llámense Corte o Tribunal de Cuentas. Aclará que, sin embargo, hay dos propuestas que hablan del Fiscal General de la Nación, electo en votación popular. Alude a la iniciativa del doctor Rodrigo Lloreda Caicedo que contempla el control fiscal a través de un Contralor pero que también respalda la Corte de Cuentas para que ésta ejerza una vigilancia no sólo a nivel nacional, sino departamental, además de servir de organismo de apelación sobre las decisiones

que adopten los Contralores. En cuanto a su nominación, destaca que hay proyectos donde se consagra que debe hacerse por medio de la Cámara de Representantes o el Congreso en pleno. Relata que hay quienes proponen por la nominación a través de ternas enviadas por el Poder Judicial. Anuncia que como un hecho nuevo está el alusivo a la posibilidad de contratar con firmas particulares las funciones del control fiscal y la tarea de auditoría interna. Es reiterativo en señalar que en las exposiciones de motivos se hace referencia a la necesidad de que la Contraloría sea despojada de la despolitización y desclientelación y pase a ser un ente eminentemente técnico.

Luego explica, en detalle, el articulado propuesto. En principio comunica que está encaminado a la eliminación del control previo en las funciones de los organismos de control y admite la utilización de modernos métodos de control como un complemento a la vigilancia del orden fiscal con el control operacional o de resultados.

Anota la del proceso de selección y elección al tiempo que aborda la autorización que se concede a los organismos de control para contratar con entidades particulares la auditoría externa por parte de personas especializadas en el ramo. Ilustra el procedimiento de la jurisdicción coactiva y la creación de una penal especializada en el conocimiento de los delitos contra el patrimonio del Estado.

Relaciona el aspecto de inhabilidades, calidades y atribuciones por parte de quienes ejercitarán la función fiscal.

Terminada la exposición del doctor CALA HEDERICH, piden la palabra los delegatarios HELENA HERRAN DE MONTOYA e IVAN MARULANDA GOMEZ, para comenzar el debate alrededor de su ponencia.

El constituyente MARULANDA GOMEZ expresa que en el punto de la carrera administrativa, al estar remitida a una ley, podría tener inconvenientes prácticos en el futuro ya que siempre han surgido dificultades en el Congreso. Recomienda que se diga que los cargos se proveerán por concurso público y los retiros por resolución motivada. Da su criterio de que las investigaciones que haga la Contraloría sean sustitutivas de las que adelante la Policía Judicial en el terreno penal, para que los funcionarios competentes las culminen.

La doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA, al expresar sus reservas sobre los posibles peligros que entrañaría el mecanismo de las insubstancias motivadas, compartió los puntos de vista del delegatario IVAN MARULANDA GOMEZ sobre la necesidad de que exista unidad normativa a nivel nacional y también en cuanto a los métodos y procedimientos contables en todo el país con mayor razón a nivel de las contralorías.

El doctor GUILLERMO PERRY RUBIO señala que el punto esencial es el de definir si va a existir un contralor único o si va a nacer la Corte de Cuentas y en el evento de que fuera ésta última, cuál sería su integración. Afirma que de conformidad con lo dicho por la doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA de que en desarrollo de la nueva concepción del sistema acusatorio, la misma Contraloría haga parte de él, es

decir, acusando mas no juzgando, ya que su inclinación es hacia la existencia del contralor único. En cuanto al control de resultados, resaltó la trascendencia de que la iniciativa, defendida de tiempo atrás por el doctor JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, se hubiera recogido, advirtiendo anticipadamente que no es partidario de que sea creado como un Departamento separado.

Hace uso de la palabra el constituyente JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, quien anuncia su respaldo al artículo que en el proyecto de Planeación traen los doctores MARIANO OSPINA HERNANDEZ y GERMAN ROJAS NIÑO relativo a la creación del sistema de control de resultados de la administración pública nacional. Explica lo que es el control de resultados en el aspecto fiscal y que tiene que ver en especial sobre si existe o no el crédito para determinado objetivo, es decir, si se encuadra la acción dentro de lo que es denominado el control numérico. Alude que una cosa bien distinta es el control de resultados de ese control fiscal. El de resultados hace referencia a las acciones de la administración, a los planes y programas de desarrollo.

Advierte que sería un gran error pensar en consagrar a nivel constitucional la entrega de un instrumento nuevo de tanta trascendencia para lograr la verdadera eficiencia del Estado a una institución burocratizada y clientelizada. No cree en la transformación de lo que hoy es la Contraloría General de la República y añade que el interés que se tiene de llevar allá el control de resultados es el de poder sustituir el control previo como instrumento burocrático que es para seguir manejando el Congreso de Colombia. Denuncia que se resistió a la tentación de tener un asesor pagado por la Contraloría, que le fue ofrecido en presencia de los doctores GUILLERMO PERRY RUBIO y CARLOS RODRIGO NORIEGA, a quienes también se les hizo igual propuesta. Dice que no lo aceptó para tener la libertad de expresar lo que estaba señalando y poder repetirlo en la plenaria de la Asamblea.

Interpeló el delegatario GUILLERMO PERRY RUBIO para pedirle al doctor PEREZ GONZALEZ-RUBIO mayores precisiones en cuanto a la operatividad del control de resultados. Concretamente, si va a estar en manos del ejecutivo y si va a significar la creación de la Jefatura de un Departamento y por ende lleva a la conformación de un sistema de nombramientos. Anuncia que, ciertamente, el señor contralor ofreció para la Comisión Quinta la asistencia de unos asesores para ayudar al trabajo de cifras pero que esa circunstancia no fue acogida por la Comisión como tampoco por ninguno de los miembros de ella. En cuanto al *lobby*, el mismo no sólo fue llevado a cabo por funcionarios de la Contraloría, también lo hubo de personas del Banco de la República en forma acusiosa. Igualmente fue gestada por otros entes. Eso es una acción que corresponde a cada uno evaluarla porque, agrega, cada delegatario ha expresado en forma independiente y, en conciencia, sus opiniones sobre los puntos debatidos.

El delegatario PEREZ GONZALEZ-RUBIO, respondió las inquietudes de su colega GUILLERMO PERRY RUBIO, ma-

nifestando que siendo el doctor PERRY quien más ha leído las distintas propuestas y ponencias, no ha mirado la de él en esa parte. Aclara que en relación con el funcionamiento del Departamento de Control de Resultados, la dirección y administración estarán a cargo de un director nacional como un funcionario del Estado, elegido por el Congreso, de terma presentada por el presidente de la República para un período de cinco años. Interpeló nuevamente el doctor PERRY RUBIO para expresar que tuvo oportunidad de leer la iniciativa y que en esas condiciones pregunta qué o quién garantizaría que la burocracia de la Contraloría y el nuevo Departamento creado no será excesiva a la que habría en una de las dos entidades con la responsabilidad de las dos funciones.

Toma la palabra el doctor CARLOS OSSA ESCOBAR, quien comienza su exposición diciendo que la propuesta que presenta el doctor CALA, responde en buena medida a las inquietudes que hay en el país en torno a la situación actual y las reformas que son necesarias en la Contraloría. Anuncia que estaba inclinado hacia la Corte de cuentas pero que luego de escuchar los planteamientos formulados, llega a la conclusión de que cualquier decisión es irrelevante en la medida en que se logre atacar a través de lo expuesto en la propuesta analizada, la injerencia de las influencias políticas en el manejo de la Contraloría. Ello se obtiene, eliminando el control previo y haciendo que el contralor sea elegido por el Congreso de una terma proveniente del sector judicial. También fijar como principio fundamental que los funcionarios sean nombrados por concurso y que ellos se realicen por una entidad independiente. Anotó además, la ingente necesidad de que la comisión defina lo que concierne a la coordinación o relación entre la Contraloría General de la República y las Departamentales y Municipales. Afirma el doctor CARLOS OSSA ESCOBAR que siendo paisano del doctor MANUEL FRANCISCO BECERRA, actual contralor general de la República, nunca le insinuó nada ni tampoco ejerció presión alguna. La Contraloría fue una entidad que realizó un *lobby* insignificante, comparándolo con el efectuado por otras. No estuvo de acuerdo con la creación de nuevos entes al mencionar al Departamento de Control de Resultados. Es deber del Congreso ejercer más su control político y fiscalizado sobre la operancia de varios institutos con el fin de establecer si ejecutan a cabalidad sus programas.

Se refiere a la función que deben asumir las juntas directivas en el ejercicio de sus actividades sobre los entes que orientan.

Interpeló el doctor MARIANO OSPINA HERNÁNDEZ para manifestar que al citar el doctor OSSA ESCOBAR la Caja de Crédito Agrario, cabría preguntar qué hizo la Junta Directiva frente al desastre que en la actualidad tiene la entidad.

Responde el doctor OSSA ESCOBAR que lo importante es buscar la efectividad de esas Juntas, porque en muchas ocasiones ellas son del bolsillo del gerente o del presidente.

Revela que votará con los diez dedos contra la posible creación del Departamento de Control de Resultados porque es un superpoder que no le convence en nada.

El delegatario ANGELINO GARZON al exponer sus criterios, manifiesta entre otros razonamientos, los siguientes:

—Sobre el tema de los concursos públicos y carrera administrativa las dos cosas no se contraponen sino que se complementan. El concurso público tiene lógica de existir si opera la carrera administrativa. Comparte lo expuesto en ese sentido por sus colegas HELENA HERRAN DE MONTOYA e IVÁN MARULANDA GOMEZ en el sentido de que se ingrese a través de concurso público abierto que permita una buena selección de los funcionarios y que ella sea más allá del criterio del clientelismo político.

Es imperativo el que opere una política fiscal nacional unificada. Analizando la propuesta de articulado por el doctor Alvaro Cala Hederich sobre la posibilidad de que empresas privadas, previa la autorización del Consejo de Estado, puedan ejercer arbitrajes a control fiscal, dijo que era una posición peligrosa ya que a través de ese mecanismo se podría abrir una brecha para la actuación de ellas en el auditaje interno. Anuncia, en consecuencia, su voto negativo a ese mecanismo. Aclara el punto el pionero doctor Alvaro Cala, quien expresa que lo que se busca es que Contadores Públicos, Economistas y otros profesionales en el área financiera, hagan sus empresas para que puedan desarrollar esa gestión. Dijo que estaría de acuerdo con fijar el criterio de que esas empresas o firmas sean nacionales para evitar malas interpretaciones. El delegatario Garzón, alude al caso del lobby. Sostiene que si éste se ha registrado, el mismo ha estado enmarcado de un absoluto respeto y acatamiento a las decisiones que tome la Asamblea Nacional Constituyente. Asegura que el control de resultados debe atenderlo la Contraloría General de la República.

El delegatario Carlos Rodado Noriega, interviene para señalar que habiendo participado en la ponencia no tiene mayores reparos a la misma porque muestra una serie de innovaciones. Sobre el punto consagrado en la propuesta de la participación ciudadana en la vigilancia del desarrollo y los resultados de la gestión pública para los diversos niveles de la administración, manifiesta que es un paso fundamental porque es concederle a ella la oportunidad de ejercer el control fiscal. También otro aspecto esencial lo constituye el establecimiento de una jurisdicción penal especializada en el conocimiento de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

Hace hincapié que todas estas herramientas llevan a pensar que el fortalecimiento de las finanzas no va a conducir a un mal uso de ellas.

Reitera que en el intercambio de opiniones al interior de la Subcomisión encargada de la ponencia expuso que se consagrara que el control fiscal es una potestad del Congreso o una facultad de él, ejercida a través de una Corte o Tribunal de Cuentas o una misma Contraloría.

Comparó aspectos referentes a los beneficios del Control de Resultados. Esta nueva institución podría considerarse en un contexto dentro de lo que también hará la Superintendencia de Servicios Públicos que se proyecta crear y que, sin duda, desarrollará control de resultados en su propio campo de acción.

Sobre si debe existir o no una Corte o Tribunal de Cuentas, dijo que en la intervención que hiciera ante la Comisión el Contralor General de la República, aunque defendió la Institución del Contralor único, los ejemplos citados crearon una percep-

ción relacionada con la defensa de la Corte o el Tribunal de Cuentas. Anuncia que no tiene una posición preconcebida en relación con la existencia de uno o varios contralores. Manifiesta que le preocupa tanta concentración de poder en una sola persona y más si ella pertenece a la misma filiación política del presidente de la República, porque puede darse el caso de que se convierta en un favorecedor de la gestión que éste debe cumplir. Explica que al presentarse el caso de que el Contralor de un partido distinto al del presidente de la República, en determinado momento, se convierta en un interferidor y entrabador de su gestión administrativa. Esas circunstancias son las que lo han movido a pensar y defender la presencia de una Contraloría múltiple.

El delegatario Mariano Ospina Hernández, acepta el recordatorio formulado por el presidente sobre la necesidad de racionalizar el tiempo. Expresa que, sin duda, ello se habría podido obtener si desde el inicio de las deliberaciones se hubiera adoptado un orden lógico en la evacuación de los temas llegados a la Comisión.

Hace una consideración de índole general cimentada en que el pueblo colombiano no ha podido ejercer su derecho democrático a plenitud en razón a que siempre ha enfrentado dos factores perturbantes como lo son las presiones generadas por el clientelismo y la violencia misma. Enfatiza que todo proceso de moderación frente a las presiones de la violencia es plausible adelantarlo para poder eliminar esos problemas de violencia acrecentados por los vicios de ese clientelismo. Reitera que los canales del entendimiento siempre son lógicos y se han dado en el estudio de lo atinente a la planeación hasta el punto de haber logrado, casi por unanimidad, un acuerdo sobre los puntos materia de discordia. Todo estado moderno requiere de un sistema adecuado de planeación para poder abandonar el subdesarrollo que es un fenómeno que debe erradicarse en el menor tiempo posible, puntualiza el delegatario Ospina Hernández.

El delegatario Germán Rojas Niño, defiende la práctica del lobby por parte de funcionarios de la Contraloría. Sostiene que no sólo fue practicado por funcionarios de la Contraloría General, sino que lo realizaron los contralores departamentales. Manifiesta que esa actitud la entendió como una crítica profunda a la omnipotencia del centralismo. Dice que sigue pensando en la validez del establecimiento de la Corte de Cuentas. Ella es válida porque es más participativa y se conforma una mayor coherencia con lo que está gestando la Asamblea Nacional Constituyente de un mayor control de fiscalización.

No es partidario de la entrega del control fiscal a entes privados porque considera que puede lesionar la soberanía al llegar a sus manos informes de orden económico. Reitera que en la actualidad la Contraloría General de la República no está en la capacidad de armonizar los niveles de auditede los diferentes entes territoriales.

El delegatario Ignacio Molina Giraldo comienza su exposición señalando que el tema en discusión muestra el revolcón que se quiere dar hacia el futuro. Senala que las Contralorías en el momento son asalto de poder, foco de corrupción y clientelismo. Comparte el espíritu del proyecto en es-

tudio y manifiesta que es positivo todo lo que esté encaminado a la tecnicificación de las actividades de los organismos de control fiscal. Respaldia la unificación de los métodos contables como lo expuso en su oportunidad el contralor general de la República. Plantea su inquietud sobre la conveniencia de existir un contralor o que sea una entidad de carácter colegiado. Igualmente sobre el control de resultados.

Expresa que después de evaluar los conceptos emitidos alrededor de los objetivos perseguidos a través del Control de Resultados, con el respeto que le merece el doctor Ospina Hernández, no es del criterio que se configure en un departamento independiente. Puede ser un departamento dentro de la nueva estructura que se proyecta para la Contraloría General de la República. Alerta sobre lo peligroso que una de las funciones, en manos del aludido departamento, sería el pasar revisa periódica a las relaciones internacionales, el comercio exterior, la política agraria, militar, fiscal, monetaria y cambiaria, entre otras actividades. Si ese departamento toma esas atribuciones habría una contradicción con las facultades consagradas en el proyecto del Banco de la República, donde se da independencia y autonomía en esas áreas.

Asevera que no es claro que se duplique la función ni tampoco saludable crear más burocracia alrededor de un organismo nuevo como sería el proyectado en torno al control de resultados.

Pregunta el presidente si lo del control de resultados sería procedente estudiarlo dentro del proyecto del régimen de Control Fiscal o dónde. Responde, el delegatario Jesús Pérez González-Rubio, para insinuar que debe llevarse al tema de Planeación y tratarlo dentro de ese contexto.

Seguidamente, se plantea el proceso de votación. Se discuten alternativas sobre el procedimiento a aplicar, con el fin de evacuar el proyecto de régimen de control fiscal.

Se decide votar la existencia de la Corte de Cuentas o la continuidad del contralor único.

Puesta en consideración como sustitutiva la Corte de Cuentas, recibe el apoyo de siete (7) votos. La continuidad de la figura del contralor único obtiene el respaldo de diez (10) votos, quedando en consecuencia aprobada esta figura.

El doctor Rodrigo Lloreda Caicedo, refiere su posición a que debe existir un contralor pero con Corte. Senala que así lo consignó en el proyecto que presentó a la Asamblea.

Se intercambian opiniones en relación con el tratamiento que debe otorgarse a la manera como se hará el control de resultados y, por parte de quién. Luego de exponer sus conceptos los delegatarios Jesús Pérez González-Rubio, Mariano Ospina Hernández, Guillermo Perry Rubio, Germán Rojas Niño e Iván Marulanda Gómez, se decide el aplazamiento del punto para continuar la votación sobre el inciso primero del Artículo Primero, en la parte que dice: "Esta podrá, sin embargo, autorizar que en casos especiales la vigilancia y evaluación se realicen por empresas privadas..." .

El constituyente Angelino Garzón pide la eliminación de esa parte del inciso, la propuesta recibe el apoyo de 6 votantes. La no supresión, la respaldaron nueve (9) de-

legatarios. Luego se vota con el adjetivo "nacionales". La misma obtiene el apoyo de nueve (9) constituyentes.

El inciso sobre autonomía administrativa y presupuestal de la Contraloría General de la República, obtiene 14 votos. En consideración el sistema de nominación, en el sentido que sea por ternas provenientes del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, recibe el apoyo de 14 delegatarios. Se pasa al punto de las calidades que en la Constitución vigente se encuentran en el artículo 59. Entre ellas las relativas al título universitario específico y la docencia. Puesta en votación la sustitutiva de quitar la especialización, la misma recibe catorce (14) votos.

Se emiten criterios sobre el proceso de inhabilitaciones. Se alude a que las mismas deberán ser adoptadas por la Comisión III. El presidente indica que, sin embargo, es pertinente que los ponentes realicen una revisión al punto. Se escuchan recomendaciones sobre el punto de esas inhabilitaciones y se citan entre otras, las que no pueda el contralor ser elegido durante el año siguiente al de haber dejado el cargo, que no sea miembro del Congreso, que no tenga parentesco en primer grado de afinidad o de consanguinidad.

Siendo las siete y treinta minutos de la noche, el delegatario Guillermo Perry Rubio, invoca la declaratoria de la sesión permanente, que puesta en consideración por la Presidencia, recibe la aprobación.

Se pasa a evaluar el articulado de las inhabilitaciones, las calidades, las funciones y atribuciones del contralor. Se lee el articulado correspondiente.

El delegatario Carlos Rodado Noriega, defiende el criterio de que acordado el cargo de contralor único, se debe consagrar que sea de una filiación política distinta a la del presidente de la República.

La iniciativa recibió conceptos a favor y en contra. Quienes estuvieron de acuerdo con ella, fundamentaron el mismo en que ello sería una muestra de la independencia que habría para la selección del candidato. Los no partidarios del punto de vista esbozado por el doctor Rodado Noriega, comentaron su razonamiento en que se debe entender que la búsqueda esencial en el manejo de la Contraloría es el aspecto técnico.

El presidente indicó que el tema podía ser objeto de controversia y en el eveto que se quisiera efectuar una votación sobre el particular, él se limitaría a cumplir con las decisiones que en su sabiduría acoja la Comisión.

Fue sugerida la idea que, en todo caso lo atinente a la filiación política de quien aspire a ser elegido contralor, sea diferente a la del presidente de la República o perteneciente a un movimiento también distinto, se colocara entre corchetes.

Posteriormente, se defendieron puntos de vista sobre temas diversos, entre otros los relacionados con la forma de ingreso a prestar el servicio administrativo en la Contraloría; las averiguaciones administrativas y penales; la operatividad de la carrera administrativa o el concurso de méritos. Una vez agotadas las formulaciones, se decidió aplazar la votación hasta tanto se hiciera una nueva redacción.

En el análisis de las funciones y atribuciones del contralor general de la República

dieron sus conceptos, entre otros, los constituyentes, Alvaro Cala, Antonio Yepes Parra, Helena Herrán de Montoya, Iván Marulanda, Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Ignacio Molina, Jesús Pérez González-Rubio, Carlos Rodado Noriega, Guillermo Perry Rubio, Rodrigo Lloreda Caicedo.

Hubo una amplia y cordial discusión en relación con las investigaciones que adelanta la Contraloría por delitos cometidos contra el patrimonio del Estado, la mecánica para suspender al presunto implicado y la formalidad para dar traslado a la justicia el conocimiento correspondiente. En este punto se abordó todo lo que concierne a la creación de la jurisdicción penal especializada. Tampoco se tomó decisión sobre el asunto. Se dejó la inquietud sobre la eliminación de la prescripción cuando se trate de delitos que van contra el patrimonio del Estado. Sobre las 9:15 horas de la noche, la Presidencia concedió un receso de 15 minutos tras la agotadora jornada iniciada con la reunión con quórum deliberatorio de las horas de la mañana del mismo lunes.

Reanudada la sesión a las 9:30 horas, se altera el Orden del Día para escuchar la lectura del articulado redactado por la Comisión Accidental que trabajó sobre el tema de la Planeación.

El doctor Mariano Ospina Hernández, como coordinador de ella, ilustra a los miembros de la Comisión sobre los pormenores que rodearon el trabajo para lograr un principio de acuerdo sobre la mayoría del texto ensamblado, divulgado a la Comisión.

Explica los alcances de las normas consignadas al cuerpo de los artículos a consideración. Hace salvedad en torno a la norma que regula el funcionamiento del control de resultados, admitiendo que no pudo lograr el consenso buscado.

Leídos los 5 artículos sobre planeación, el presidente de la Comisión advierte que la reapertura del debate no es la más lógica porque su discusión quedó cerrada. Observa que tal vez el único tema con dificultades es el del control de resultados. Enfatiza el presidente que cualquier determinación sobre reapertura del debate está en manos de la Comisión. Preguntan algunos delegatarios si la reapertura es sobre los artículos de Planeación. El presidente contesta que, con excepción del artículo cuarto que tiene que ver con el sistema del control de resultados, no es aconsejable reabrirlo. Se debe hacer fe en las comisiones que se nombran para redactar. En el evento que no se esté de acuerdo con determinada concepción, pedir que se vote.

Tras las exposiciones de los interpellantes se acuerda el mecanismo de votar artículo por artículo y quienes tengan modificaciones consignarlas por escrito para en el caso de ser acogidas, tenerlas para la redacción definitiva del texto. Se lee el artículo primero del proyecto. La doctora Helena Herrán de Montoya toma la palabra y señala que una circunstancia que puede conducir a conflictos a nivel de las distintas entidades territoriales, es la que confiere una actuación de carácter autónoma. El inconveniente surge si esa autonomía es amplia, sin limitaciones. Dice que se debe tener en cuenta todo un proceso de armonía para no herir susceptibilidades. Hay que

señalar con precisión qué programas encuadran dentro de un lineamiento de orden nacional para que concurra la concertación, loable y lógica para sacar avantes los proyectos que favorezcan a zonas comunes. Sustenta sus criterios sobre lo trascendente de tener en cuenta lo de armonización y concertación en torno a los proyectos de índole regional. Reitera que la precisión es saludable para disipar dudas, además explica los problemas que en su momento se vivieron con el Metro de Medellín, que no pudo extender su línea hasta Envigado, porque el municipio tomó una actitud distinta.

Teniendo en cuenta lo expuesto por la doctora Helena Herrán de Montoya, los constituyentes Mariano Ospina Hernández, Carlos Ossa Escobar, Guillermo Perry Rubio, Jesús Pérez González-Rubio, ella y el presidente definen un nuevo texto que, luego de leido, es aprobado por la Comisión.

Se pasa al artículo segundo sobre los Consejos de Planeación. La Secretaría lee su texto. Pide la palabra el delegatario Carlos Lemos Simmonds, quien manifiesta que no para proponer una nueva redacción sino para solicitar la eliminación de una parte del texto. Aclara que hace la salvedad sobre lo excelente del trabajo realizado por la Comisión Accidental. Plantea que se cambie la palabra escenario por foro y se quite las organizaciones y sectores y en su lugar, se incluya entidades territoriales.

Explica el delegatario Lemos Simmonds sus razones para pedir la eliminación de las palabras organizaciones y sectores. Dice que la forma como está la redacción, produce un sabor corporativista que no le convence. Agrega que prefiere que sean las entidades territoriales que tienen origen en votación popular.

El doctor Mariano Ospina Hernández responde el planteamiento formulado por el delegatario Lemos. Señala que el Consejo Nacional va a tratar de integrar los niveles territoriales de la Nación y otros que se llaman sectores como el agrícola, el minero, el industrial, el laboral. La presencia de representantes privados es para llegar a la planeación democrática y se logra con la oportunidad de que puedan expresar sus ideas, aportando sus experiencias.

Intervienen los constituyentes Túlio Cuevas y Angelino Garzón. El doctor Cuevas comparte lo del corporativismo pero afirma que de todas maneras no ve la razón para que esas organizaciones y sectores no tengan una vocería más directa, cuando se propone por una democracia participativa. A nivel de la Constitución se está trabajando para que surja un cambio de derecho social. Dice que esa fue la lucha que se hizo en el campo de la propiedad para buscar el reconocimiento de la llamada solidaria, con el ánimo de ampliar el espacio democrático.

Angelino Garzón indica que la propuesta que se hace es buena por los aportes que se dan, ya que en la medida en que el país otorgue más espacio al diálogo, las cosas se pueden resolver de una manera civilizada. Defiende esa participación porque conduce a la educación de la pluralidad, a la tolerancia. Inquierte por un cambio en la redacción del mecanismo por utilizar en el evento que se deban cambiar algunos miembros de esos consejos, para que se conserve el espíritu innovador.

Interpela el doctor Carlos Ossa Escobar para aclarar el contenido de los textos. Luego lo hace el doctor Alvaro Cala sobre el

mismo tema. Hechas las apreciaciones se difunde el texto nuevo que provoca otros puntos de vista de parte de los doctores Ignacio Molina Giraldo y Germán Rojas Niño. Expuesto lo anterior se relee el texto que es acogido por la Comisión con las modificaciones introducidas.

Se lee el artículo tercero, por incisos. Terminada su lectura se abre la discusión. Se formulan sugerencias alrededor del texto propuesto, entre otras, cambiar el tiempo de presentación del plan de cuatro a seis meses; sobre la realidad de la autonomía del Congreso en relación con modificaciones o aclaraciones al proyecto de plan. Se escuchan conceptos de los delegatarios Carlos Rodado Noriega y Rodrigo Lloreda Caicedo sobre el punto. Se pide una ampliación en los textos de los incisos con el objeto de tener la mayor claridad sobre la real participación del cuerpo legislativo en el proceso del plan. Se hacen precisiones en el sentido que las modificaciones pueden surgir, siempre que se observe el equilibrio financiero en el proyecto general del plan.

Interpela el doctor Carlos Lemos Simmonds para aludir a la iniciativa del gasto que se le quiere volver al Congreso pero que al mismo tiempo se le trata de limitar amarrándolo en torno al manejo del plan de desarrollo.

Expresa no estar de acuerdo con la participación de la Rama Jurisdiccional como lo consagra el proyecto. Dice que no se ve qué tenga que hacer ella en la elaboración del plan de desarrollo. Defiende la tesis que debe permanecer al margen de todas esas cosas para evitar caer en la figura de ser juez y parte.

Al interrogante responde el delegario Jesús Pérez González-Rubio. Dice que la justicia ha sido la cienicia de este país. Expresa que se ha llegado al punto de no tener siquiera un Estado, ya que una organización política que no puede responder por la vida y honra de los demás, ni si se va a quedar impune determinado acto, es un Estado que no existe. Enfatiza que la justicia no existe porque no se ha efectuado el gran debate sobre sus reales necesidades, sus aspiraciones. Es indispensable en presencia de esos aconteceres que la Rama Jurisdiccional también tenga activa participación en la preparación del plan de desarrollo para atender sus propias necesidades. Alude que la actuación estaría en cabeza de la Oficina de Planeación del ente que llevaría la vocería de la Rama Jurisdiccional o sea el Consejo Superior de la Judicatura.

El delegatario Angelino Garzón apoya la inquietud inicial esbozada por el doctor Carlos Lemos Simmonds sobre la presencia de la Rama Jurisdiccional en la elaboración del plan. Afirma que sobre ese punto y el de la Rama Electoral se está hablando en otra comisión. Hace razonamientos sobre la operatividad del Conpes y la real autonomía que debe conservar el Congreso en el terreno de las modificaciones del plan de desarrollo, respetando ante todo el equilibrio financiero del mismo.

Se exponen otros puntos de vista sobre las posibilidades de establecer criterios técnicos o de factibilidad para respaldar ciertas posiciones dentro del contexto del proyecto del plan. Los mismos no reciben el apoyo general porque se explica que esas mismas argumentaciones podrían ser utilizadas por el Ejecutivo para objetarlo. Surge la idea de que si el Gobierno hace la

objeción, el Congreso puede realizar la insistencia con fundamento en una decisión de las dos terceras partes del cuerpo legislativo.

El constituyente Antonio Yepes Parra hace referencia a que no se debe mirar única y exclusivamente que el estudio tiene que estar en manos de las comisiones económicas. Podría ser el Congreso en general o si es para establecer limitaciones, pensar en una acción de las comisiones económicas y sociales. Insiste en que las sociales tienen injerencia en el estudio del plan por tener funciones específicas en las necesidades sociales, ante todo.

Se deja la inquietud sobre la realización de tres debates, plasmada por el delegatario Alvaro Cala. El debate conjunto de las comisiones económicas y el de cada una de las Cámaras, si prevalece el sistema bicameral.

El constituyente Jaime Benítez Tobón felicita al doctor Jesús Pérez González-Rubio por convencer al doctor Carlos Lemos Simmonds sobre la presencia de la Rama Jurisdiccional en la elaboración del plan. Resalta que no ve la razón ni la necesidad para que los administradores de justicia estén allí, ya que como lo expresara el delegatario Antonio Yepes Parra, en el Conpes no dejan arrimarse a quienes defienden el desequilibrio social que se muestra en la justicia, la salud, la educación y otras áreas. Responde el doctor Jesús Pérez González-Rubio para señalar que pide ser cierto que no les satisfaga a los abogados estar en la elaboración del plan pero es benéfico para quienes están en la Oficina de Planeación del Consejo Superior de la Judicatura.

Agotadas las exposiciones se decide entrar a votar el articulado. Se parte del inciso primero del Artículo Tercero.

Se pone en consideración la proposición sustitutiva sobre la supresión de la participación de la Rama Jurisdiccional. El resultado es de 8 votos por ella y 9 en contra. No se hace la eliminación pedida por el doctor Jaime Benítez Tobón. Seguidamente

se considera pasar de 4 a 6 meses el término para presentar el proyecto del plan de desarrollo. Votan a favor 14 delegatarios, 3 en contra.

Se votan después los incisos 2º, 3º y 4º, con las aclaraciones a los textos, los cuales son recogidos para la redacción final por el vocero de los ponentes, doctor Mariano Ospina Hernández. Esas adiciones se refieren a las "comisiones conjuntas de asuntos económicos": "la expedición mediante ley orgánica"; "en un término de tres meses después de presentado" y lo que concierne al "visto bueno del Gobierno". En el inciso la votación es 15 a favor y 2 en contra; el tercero es acogido por unanimidad y el cuarto tiene una sustitutiva que recibe 12 votos a favor y 5 en contra.

Luego se vota el artículo 5º que es aprobado por unanimidad. Se retoma la discusión para votar el artículo 4º que establece el control de resultados. Antes de proceder a ella, se concede una breve intervención al delegatario Jesús Pérez González-Rubio. Hace una defensa de los logros que sobre el control político y el mismo fiscal se tiene con la aplicación del control de resultados. Resalta la adecuada concepción de la idea por parte de los delegatarios Mariano Ospina Hernández y Germán Rojas Niño, además su perfecta ubicación dentro del contexto.

Aude que eliminado el control previo, la Contraloría lo quiere reasumir a través del control de resultados. Se hacen aclaraciones en torno al mecanismo de aplicación y también a la entidad al cual estará adscrito.

Son expuestas por los delegatarios Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Óssa Escobar y Alvaro Cala. El doctor Lloreda Caicedo reitera que es indispensable saber si el control de resultados se hace creando un departamento nuevo o ciertamente como un sistema de control al plan de desarrollo. Culminan las sugerencias. Es leída la siguiente proposición: El sistema de control de resultados para vigilar el cumplimiento del plan en todas sus fases estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual le informará al Congreso de acuerdo

con la ley. Puesta en consideración, recibe una votación de 16 a favor y uno en contra.

Pregunta el presidente a la comisión si quiere que se le dé primer debate en la plenaria de la Asamblea, al proyecto sobre Planeación. Esta lo aprueba.

Culminada la votación se plantea seguir la misma con el proyecto del régimen de control fiscal. Se pide punto de orden y se vuelve a tratar el asunto del control de resultados por parte de la Contraloría General de la República. Se reiteran tesis en favor y en contra de la posición que debe asumir. Hay quienes sostienen que deben hacerse por parte de ella, otras defienden que el control quede en manos del Departamento de Planeación Nacional que hará la información respectiva al Congreso y que en ese sentido se votó.

Los planteamientos de la necesidad de una actividad por parte de la Contraloría estuvieron a cargo del doctor Carlos Lemos Simmonds. La teoría contraria fue expuesta por el doctor Jesús Pérez González-Rubio. También hubo varias formulaciones de Angelino Garzón y Guillermo Perry Rubio.

El doctor Carlos Ossa Escobar aclara que cualquier decisión debe tomarse con análisis y meditación. Refiere que, de todas maneras, debe existir una actuación directa del Congreso para ejercer el control que le corresponde.

El presidente Rodrigo Lloreda Caicedo dice que se había votado lo del control de resultados dentro de Planeación, pensando en que se superaba todo el impasse, pero la verdad, es que no se resolvió.

Sin un consenso sobre el álgido punto sobre si la Contraloría pedía ejercer su operatividad en cuanto a control de resultados o si el asunto quedaba, exclusivamente, en manos de Planeación Nacional, se decidió levantar la sesión a las 11:30 horas de la noche, quedando convocada la comisión para las nueve horas del martes 14 de mayo de 1991. El articulado sobre Planeación hará parte de la presente acta.

El presidente, *Rodrigo Lloreda Caicedo*.

El vicepresidente, *Jaime Benítez Tobón*.

El secretario, *Ricardo Peláez Duque*.

Constancia

Necesidad de Redistribuir los Recursos del Estado

Por: CARLOS RODADO NORIEGA

Desde finales de la década de los años setenta, pero particularmente al despuntar el decenio de los ochenta, se produjo a escala universal un resurgimiento de la democracia participativa y del manejo descentralizado de los asuntos del Estado. El prestigioso investigador norteamericano, John Naisbitt, autor del afamado libro "Megatendencias: Diez nuevas orientaciones que están transformando nuestras vidas" (1), señalaba, en 1982, en relación con esos dos aspectos del discurrir político norteamericano, lo siguiente: "la ética de la participación está extendiéndose de abajo hacia arriba en todos los Estados Unidos y cambiando radicalmente el criterio sobre la manera como las personas debieran ser gobernadas; la gente debe formar parte en el proceso de hacer decisiones que afectan sus vidas". Y agregaba: "las estructuras centralizadas están derrumbándose en toda Norteamérica, pero nuestra sociedad no está desmembrándose. Lejos de esto, el pueblo está reconstruyendo nuestra nación en una sociedad más fuerte, más equilibrada, más diversa".

Colombia no ha sido una excepción a este proceso y durante la década anterior empezó a dar unos primeros pero decididos pasos en la búsqueda de una democracia más participativa y más descentralista. Pero la transformación que se estaba produciendo en nuestro país, como fiel reflejo de un fenómeno mundial, no era por estar a la moda, o por el simple prurito de innovar, sino porque el manejo centralizado de los asuntos públicos y la democracia de representación a control remoto estaban provocando crisis en muchas naciones del orbe. De esos vientos renovadores no se han podido escapar ni siquiera las economías socialistas, que en el pasado fueron centralmente planificadas pero que ahora deben ponerse a tono con el insoslayable mandato de los nuevos tiempos.

En el caso colombiano se podría afirmar que tanto en lo político como en lo administrativo se ha avanzado sustancialmente en el proceso descentralizador. La elección popular de alcaldes en lo referente al primer aspecto y la delegación de funciones y competencias a las entidades territoriales iniciada en 1986, en lo referente al segundo, son claros ejemplos de ese viraje. Sin embargo, en el campo financiero y fiscal se han dado apenas unos muy timidos pasos en el proceso de buscar una distribución más equilibrada de los recursos del Estado entre los diferentes niveles gubernamentales, a fin de que la asignación o generación de dichos recursos guarde una adecuada proporción con la magnitud de

las responsabilidades y funciones que por mandamiento constitucional y legal deben cumplir los diversos niveles de gobierno.

El desequilibrio fiscal es notable especialmente para el municipio, entidad territorial que exhibe el más profundo desbalance entre los cometidos que hoy tiene asignados y los limitados recursos de que dispone para poder realizarlos oportuna y eficazmente. Sin exagerar, se podría aseverar que la redistribución de competencias introducida por la ley 12 de 1986 y sus normas complementarias —si bien necesaria y conveniente— dejó a los municipios con el fardo de una verdadera gama de responsabilidades, pero el legislador y el gobierno se quedaron cortos en la previsión de asignar los recursos fiscales equiparables a las obligaciones que se adscribían o de crear los mecanismos financieros que le permitieran a las localidades municipales arbitrar los fondos mínimos indispensables para atender las demandas derivadas de sus nuevos compromisos en un tiempo prudencial.

El sector público colombiano ha sufrido profundas transformaciones, tanto en su tamaño como en su estructura y composición interna. Colombia se ubica en un lugar intermedio entre las naciones en vía de desarrollo en cuanto a las características cuantitativas y cualitativas de su sector público. Igualmente se la puede clasificar en una etapa intermedia cuando se compara el tamaño de su sector oficial con lo que ha sido la evolución de los gastos gubernamentales en las naciones industrializadas. Así por ejemplo, a comienzos de esta centuria los gastos públicos típicamente representaban entre un 10 y un 15% del producto interno bruto en los países que hoy se catalogan como avanzados, mientras que en la década de los años ochenta ese porcentaje se había incrementado, coloñándose entre un 35 y 45%, e incluso llegando a ser hasta de un 50% (2). En nuestro país, el gasto público considerado como la suma del consumo final más la inversión pública ha avanzado de un 13.5% del PIB en el período 1970-1974 a 17.2% en el correspondiente a 1980-1986.

Vale la pena destacar, como lo señala el profesor Richard Musgrave (3), que la causa principal de la enorme expansión del gasto público —tanto en términos absolutos como relativos— en las naciones de alta renta no fue el incremento en las compras o adquisiciones gubernamentales (gastos militares, por ejemplo) sino el aumento sustancial de los gastos en "servicios huma-

nos", incluyendo principalmente la seguridad social, el bienestar y la educación.

Estos gastos se elevaron de alrededor de un 25% a más de un 50% del total de los gastos públicos en las referidas naciones.

La evolución del sector público colombiano desde la década de los años treinta hasta la primera mitad de los años ochenta se caracterizó por una imparable tendencia a concentrar tanto la tributación como las decisiones del gasto en el nivel nacional, con la consiguiente pérdida de importancia de los niveles departamentales y municipales. En efecto, estos niveles que al finalizar el decenio de los años veinte generaban un 40% de los ingresos tributarios del sector público, empezaron a perder significación estrangulados paulatinamente por un centralismo asfixiante que, a comienzos de la década de los años ochenta, había reducido la participación de las entidades seccionales a un escaso 20% en el total de los impuestos recaudados en Colombia (4).

Las tendencias centralistas se agudizaron en el mundo, y por supuesto entre nosotros, a finales de los años treinta cuando el efecto demostración de la política del New Deal del presidente Franklin Delano Roosevelt alcanzó a tener gran ascendencia en la dirección de la política gubernamental de muchos países del mundo y, posteriormente, en los años sesenta cuando las políticas keynesianas de gasto público centralizado y del Estado benefactor se encataban en su pleno apogeo. Las reformas constitucionales colombianas de 1936, 1945 y 1968 se encuadraron dentro de esos lineamientos y son ejemplos típicos de una normatividad fundamental centralizante. Por supuesto, estas apreciaciones no están encaminadas a cuestionar la eficacia de las políticas keynesianas para lograr la estabilidad macroeconómica, sino a resaltar que su estructuración en nuestro país tuvo un sesgo eminentemente centralista. En efecto, muchos de los impuestos creados en Colombia durante los años cincuenta y sesenta (v. gr., sobre el comercio exterior, el consumo de los combustibles, o las ventas) se le asignaron en propiedad a la Nación. Las reformas tributarias adoptadas a partir de 1936 se orientaron a ampliar la base gravable y a reforzar la elasticidad de la tributación de orden nacional. La creación de los mal llamados institutos "descentralizados" contribuyó de manera decisiva a concentrar la gestión gubernamental en el nivel nacional, precisamente en funciones que podían ser ejecutadas en forma más eficiente por otras entidades del Estado.

El análisis de las estadísticas fiscales muestra cómo el Gobierno nacional se ha

(1) NAISBITT, John. "Megatendencias: Diez nuevas orientaciones que están transformando nuestras vidas". Círculo de Lectores, Bogotá, 1984, pp. 123-129.

(2) MUSGRAVE, Richard. "El futuro de la Política Fiscal". Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980. pp. 63-67.

(3) MUSGRAVE, Richard. Op. Cit. p. 64.

(4) "Finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987". Colección Bibliográfica Banco de la República. Bogotá, 1990. p. 23.

Lunes, 17 de junio de 1991

ido consolidando como el más importante receptor de ingresos corrientes y, sobre todo, de ingresos tributarios. Por el lado del gasto, ese nivel gubernamental es el principal ejecutor de las inversiones públicas. Y, naturalmente, desde el punto de vista de los flujos financieros es, por mucho, el mayor usufructuario del crédito externo e interno que irriga a las diferentes entidades territoriales.

En el cuadro N° 1 se puede apreciar cómo, desde 1967 hasta hoy, el Gobierno nacional ha ido incrementando su participación en los ingresos corrientes, en concordancia con una tendencia de largo plazo que se ha venido presentando durante varias décadas. El 75.5% de esos ingresos los recibe la Nación, mientras los departamentos y municipios tomados en conjunto apenas perciben el 24.5% restante.

Pero son las cifras de los ingresos tributarios las que revelan en forma dramática la inconveniente concentración de recursos en el nivel nacional. El 81.5% del total de los ingresos tributarios que se generan en Colombia los recauda y los maneja la Nación. El Gobierno nacional se ha apropiado de los impuestos más dinámicos y elásticos, es decir, aquellos cuyo producido se incrementa a un ritmo igual o mayor que aquél al que crece la actividad económica medida en relación con la producción, las ventas, los ingresos, etc. Es el caso de los gravámenes a la renta de las personas o de las sociedades, los impuestos al comercio exterior, al valor agregado, al consumo de los combustibles y otros de esa índole, que por su naturaleza se corrigen automáticamente con la inflación. Entre tanto, se le ha dejado a los departamentos y a los municipios los impuestos menos elásticos, algunos de los cuales como el predial, están basados en factores de lenta evolución como los avalúos catastrales, inflexibles a la inflación y de muy difícil tasación, como quiera que dependen de procesos administrativos y técnicos complejos como son los peritazgos encaminados a precisar el valor comercial de los bienes inmuebles.

Pero las entidades subnacionales —departamentos y municipios, especialmente estos últimos— tienen responsabilidades inmensas que cumplir. Por lo mismo, el desbalance que surge entre la responsabilidad del gasto y la obtención de los ingresos por parte de dichas entidades tiene que ser zanjado mediante "transferencias" cada vez mayores de la Nación hacia los otros niveles de Gobierno o, lo que es más lamentable, recortando las inversiones públicas que deben realizar esos niveles de Gobierno o posponiendo la ejecución de obras destinadas a satisfacer necesidades básicas.

En un principio esas transferencias eran discrecionales por parte del Gobierno nacional que podía apropiárlas o no, dejando a los municipios y a los departamentos en una verdadera incertidumbre fiscal y en la imposibilidad de hacer una adecuada planeación del gasto, en razón de las interrupciones y altibajos a que estaban sometidos dichos aportes. Posteriormente, a partir de la reforma constitucional de 1968 y de otras normas legales, las mencionadas transferencias se establecieron como porcentajes obligatorios, en la mayoría de los casos atados a fórmulas previamente definidas y explícitas. La Ley 33 de 1968, que dispuso la cesión de una parte del producido del impuesto a las ventas a

los municipios, y la ley 46 de 1971 que estableció, con el nombre de Situado Fiscal, el porcentaje de los recursos ordinarios que según la Constitución Política debía ser transferido a los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial, constituyeron la porción más significativa de las transferencias que hoy realiza el Gobierno nacional.

Este concepto de "transferencia", según el cual la Nación en forma "generosa" se desprende de "sus recursos" y los cede o transfiere a otros niveles de gobierno, no deja de ser una interpretación sofística. Los recursos provenientes de impuestos son del Estado como ente jurídico que comprende a todas las entidades territoriales. Y si se dice que tales impuestos son de la Nación o corresponden a la Nación es porque el constituyente o el legislador de manera artificial o convencional así lo han dispuesto. Pero de igual manera hubieran podido decir que esos impuestos constituyen recursos propios de otras entidades territoriales o recursos compartidos por varios niveles de gobierno, por ejemplo: Nación y municipio. Al fin y al cabo quienes pagan los tributos son las personas naturales o jurídicas que habitan o moran en el municipio; y es allí en el municipio, o mejor aún en la comuna, en el Distrito, en el barrio, donde se realiza la actividad económica susceptible de ser gravada o donde se encuentra el inmueble o la propiedad sujeta a gravamen. Por lo tanto, la propiedad del impuesto no es más que una asignación artificial que el legislador ha hecho a algún nivel de gobierno por razones de eficacia administrativa, de equidad, de interés general o para establecer un razonable equilibrio entre las funciones y los recursos asignados a los diferentes niveles territoriales en que está dividido el Estado. Y esas son precisamente las razones que deben ser evaluadas y revisadas cuando se estudian reformas constitucionales al capítulo de la hacienda pública.

Varios de los gravámenes que hoy constituyen recursos propios de la Nación, fueron de los departamentos o de los Estados Soberanos. Sin embargo, a principios de siglo el general Rafael Reyes nacionalizó varias de las principales rentas de las entidades seccionales. Más tarde, la administración descentralista de Carlos E. Restrepo le devolvió a los departamentos algunos de esos impuestos, entre ellos los de licores, degüello de ganado, registro y anotación y el de tabaco, mediante las leyes 8^a y 10^a de 1909, pero aun así el Gobierno central mantuvo el control de aquellos impuestos que exhibían el más grande potencial de crecimiento: los que gravan las rentas y el comercio exterior. Posteriormente, el Código de Régimen Político y Municipal de 1913 creó en favor de las regiones y localidades varios tributos y determinó que su producto, así como los bienes fiscales de esas entidades, serían de su propiedad (5). Estas medidas propiciaron una recuperación pasajera de las finanzas públicas seccionales; infelizmente, el desarrollo posterior de la tributación nacional y las características mismas de los gravámenes que fueron asignados a los niveles subnacionales, influirían en la lenta dinámica de sus ingresos propios y frustrarían la formación de un sistema tributario sólido para municipios y departamentos.

(5) "Finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987". Op. Cit. pp 21-22.

Ahora bien, el estudio de las finanzas intergubernamentales en Colombia muestra que existe no sólo una nociva concentración de ingresos tributarios en el nivel nacional, como aquí lo hemos resenado, sino algo igualmente peligroso como es la concentración de la generación de ingresos municipales y departamentales en unos pocos —poquísimos— municipios y en unos pocos departamentos. Es malo, por supuesto, que los ingresos corrientes de los 1.009 municipios de Colombia, tomados de manera conjunta, apenas representen un 12.1% del total de ingresos corrientes del sector público colombiano. Pero es mucho más preocupante que las tres cuartas partes de ese magro 12.1%, es decir 9.1%, se generen en las tres ciudades más grandes del país. O, lo que es lo mismo, que con el 3% del total de ingresos corriente del sector público de nuestro país se tienen que defender 1.006 municipios, incluidas 24 capitales de departamentos, de intendencias o comisarías diferentes a las tres principales urbes del país (6). Las transferencias del nivel nacional constituyen apenas un paliativo ante semejante desequilibrio de las finanzas intergubernamentales.

Otra aberrante concentración ocurre en el caso de los ingresos tributarios municipales; en efecto, si resulta lamentable que el producto de los impuestos, tasas y contribuciones del conjunto de municipios colombianos apenas representen un 6.6% de la suma de ingresos tributarios de todo el sector público, mucho más desequilibrado aún es que un 60% de ese 6.6% sea recaudado en sólo tres ciudades: Bogotá, Medellín y Cali. A su turno, un 15% del citado 6.6% está representado por los ingresos tributarios municipales de 24 capitales diferentes a las tres anteriores. Con lo cual es forzoso concluir que 982 municipios colombianos tienen que intentar sobrevivir con el 1.65% (25% del 6.6%) del total de ingresos tributarios del sector público colombiano.

Las anteriores consideraciones demuestran que no sólo hay un centralismo de la Nación como entidad territorial, en relación con los otros niveles de gobierno, sino un centralismo mucho más hirsuto de las capitales de departamento (y en especial de las tres más grandes) en relación con el resto de municipios del país, que constituyen casi un millar de localidades esparcidas por todo el territorio nacional. Existe una concentración regional de la tributación municipal muy superior a la que corresponde a otros indicadores económicos, tales como la población o el producto interno bruto de esas localidades (7). Esto conduce a que la tributación per cápita sea 20 veces más alta en las ciudades más grandes del país que en los municipios más pequeños.

Por supuesto, este resultado no debe parecer extraño si se tiene en cuenta que esos tributos gravan generalmente el valor de la propiedad, los consumos o las op-

(6) "Finanzas Públicas Regionales de Colombia 1980-1987". Op. Cit. pp. 121-130.

(7) De acuerdo con el estudio "Finanzas Públicas Regionales de Colombia 1980-1987" para el año de 1987, los departamentos de Antioquia, Valle y Cundinamarca, incluyendo a Bogotá D.E., representaron el 77.5% del total recaudado por concepto de ingresos tributarios municipales. Mientras la población de los tres departamentos tomados en conjunto asciende al 43% del total de la Nación y su contribución en el PIB nacional alcanza el 55%.

raciones industriales, financieras o comerciales, las cuales en su inmensa mayoría están ubicadas o concentradas en las referidas capitales.

Las investigaciones adelantadas por las diferentes misiones encargadas de evaluar el comportamiento de las finanzas públicas colombianas, tales como la Misión Musgrave (8) y la Wiesner-Bird (9), contribuyeron de manera notable al conocimiento de la problemática de nuestra realidad fiscal. Sin embargo, se debe mencionar que su diagnóstico se olvidó de buscar en las profundas disparidades regionales el verdadero fundamento de la desigual capacidad de tributación, es decir, considerar los enormes desequilibrios socioeconómicos existentes en los órdenes local y seccional dentro de los cuales deben ser operados los instrumentos fiscales recomendados.

Por lo mismo, fueron insuficientes las recetas administrativas de esas respetables misiones en lo relacionado con el desarrollo de unos mecanismos de redistribución de recursos del Estado mucho más acordes con los niveles de necesidades básicas insatisfechas de las respectivas entidades territoriales.

Ahora bien, existe conciencia sobre la necesidad de fortalecer las finanzas de los municipios, en razón del abultado déficit que hoy afrontan como consecuencia del desbalance entre sus responsabilidades y el agregado total de sus recursos. Las discrepancias surgen en relación con la velocidad a la que debe ser enjugado ese faltante y también en cuanto a la manera como deben ser provistos los fondos necesarios para cubrir el déficit. Algunas propuestas —como la del Gobierno, por ejemplo— consideran que si las entidades seccionales son financieramente deficitarias, la respuesta constitucional debe ser la de otorgarles soberanía impositiva para que establezcan los tributos de carácter municipal o departamental requeridos para taponar el faltante. Esta formulación de naturaleza simplista pasa por alto la realidad socioeconómica de nuestro país, con sus protuberantes disparidades, y desconoce las profundas diferencias en la capacidad de tributación que esa heterogénea realidad ha generado entre las diversas localidades de Colombia.

El modelo de desarrollo económico colombiano ha dado lugar al surgimiento de únicos pocos centros urbanos que concentran la mayor parte de la actividad industrial, comercial, financiera y estatal. Además, allí se han localizado los grandes activos, inversiones nacionales y extranjeras y propiedades inmobiliarias. Es decir, los objetos gravables —rentas, ingresos, utilidades, dividendos, ventas, patrimonios, etc.— se generan o se encuentran ubicados en un reducido número de núcleos urbanos. No se

(8) MUSGRAVE, Richard y GILLIS, Malcolm. "Propuesta de una reforma fiscal para Colombia". Ediciones del Banco de la República. Tomo I. Bogotá 1974.

(9) Finanzas Intergubernamentales en Colombia, informe final de la Misión (Wiesner-Bird). D.N.P., Bogotá, 1981.

le puede pedir a la inmensa mayoría de municipios colombianos —por lo menos unos 900 menores de 50.000 habitantes— que están al margen de ese engranaje económico, comercial y financiero que generen ingresos tributarios sobre actividades que no existen o son muy precarias en el área de su jurisdicción. La solución que apela a la llamada soberanía fiscal, según la cual las entidades territoriales, en uso de una autonomía impositiva deben producir los ingresos tributarios o de otra índole necesarios para sanjar el faltante de recursos que las asfixia y las inmoviliza, no es realista, ni es viable en las actuales condiciones de desequilibrios profundos a que nos hemos referido.

La soberanía impositiva puede conducir a una anarquía de las finanzas públicas provocando la implantación de gravámenes en cascada sobre un mismo objeto o actividad productiva por parte de los diferentes niveles de gobierno, o llevar a una tributación heterogénea en el escenario nacional, con las odiosas comparaciones por los distintos tratamientos impositivos y la consiguiente ola de protestas que ellos desatan.

La soberanía fiscal de los niveles subnacionales sólo existe por la vía de cauteles excepcionales, en muy pocos países, incluidos los organizados federalmente. La Nación o la Federación, casi siempre se reservan la potestad tributaria, como valiosos mecanismo de unidad política.

Las naciones que han ensayado la mencionada soberanía están atravesando ingentes dificultades como lo demuestran en forma meridiana la publicitada crisis del "Nuevo Federalismo" norteamericano y la vertiginosa caída de popularidad del partido conservador en Inglaterra por la desacertada decisión de apelar a impuestos municipales para enjugar déficit fiscales.

Si este tipo de dificultades se han presentado en países de alta renta y con una mayor capacidad de tributación y una más equitativa distribución del ingreso, con mayor razón podrían suscitarse en una nación con las características de pobreza y desigualdad como la nuestra.

La solución no está en dejar abiertas las puertas para establecer en forma indiscriminada nuevos tributos —y menos aún si ellos son de carácter municipal— sino en hacer una redistribución más equitativa y un manejo más descentralizado de los recursos tributarios del Estado. No tiene sentido crear más impuestos municipales, cuando los que hoy existen no se cobran o recaudan eficazmente, dejando todavía un gran margen de acción en ese contexto.

Otra cosa diferente es que se le otorgue a las entidades territoriales una limitada autonomía fiscal, tanto para la fijación de tarifas impositivas dentro de un margen previamente establecido por la ley o para la adopción de "impuestos temporales" con el fin de financiar obras muy particulares y en ciertas localidades que cumplan determinados requisitos dentro de una categorización municipal, también definida por el legislador.

De todos modos, si se deja a un lado el espejismo de la soberanía fiscal, queda como obligada opción redistribuir las rentas actuales con criterios de eficiencia y justicia social. Es precisamente por ello, por lo que se propone consagrar el principio general de que los recursos deben distribuirse de acuerdo al número de personas con necesidades básicas insatisfechas. Por supuesto, para que la redistribución de recursos no adquiera un carácter providencialista o paternalista, y para impedir que prolifere la incuria de las entidades territoriales, se debe exigir de éstas un reciproco esfuerzo fiscal y premiar su desempeño y eficiencia administrativa.

El nuevo orden de las finanzas públicas debe privilegiar al municipio por razones obvias. En Colombia se empezó a descentralizar, durante el presente siglo, muy gradualmente, en favor de los departamentos, pero apenas en los últimos años hemos descubierto que los municipios son los auténticos protagonistas de la descentralización. El municipio es la sede natural de la existencia concreta de los individuos, sujetos y beneficiarios indiscutibles de la acción descentralizadora del Estado. El municipio, como institución, es, además, célula y fundamento del ordenamiento territorial y, por tanto, destinatario primordial y final de toda descentralización. Todo lo demás, en materia política, territorial y administrativa vendrá por añadidura. Por esta razón, me permití afirmar ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, que el orden territorial del país debe construirse de abajo hacia arriba, a partir del municipio y que la nueva Carta debe ser una Constitución de carácter municipalista. La razón de ser del actual proceso de reforma constitucional es la búsqueda de la paz. Esto es así, porque nuestro país, crónicamente aterrorizado por todo tipo de violencias, multiplicadas en espiral vertiginosa, ha llegado a una situación extrema de deterioro ético, moral e institucional, que tiene en la injusticia social su caldo de cultivo. Por lo tanto, el nuevo orden constitucional debe contribuir a proveer los medios económicos indispensables para atender las demandas generalizadas por aquellos servicios que son esenciales para la vida humana.

Sin un adecuado, eficaz y oportuno respaldo económico, los derechos y garantías individuales o colectivos, y los grandes objetivos sociales que se consagran en una Constitución Política no pasan de ser una enunciación literaria y retórica, vale decir, un catálogo de buenas intenciones.

De ahí que el proyecto de reforma constitucional, en la parte referente a las finanzas públicas, que hemos propuesto a consideración de la Comisión Económica, base su articulado en una utilización más racional, eficiente y equitativa de los recursos del Estado, que promueva un desarrollo regional más equilibrado. Entendida de esa manera la descentralización se convierte en una formidable estrategia de desarrollo.