



# R.2047

# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 103

Bogotá, D.E., jueves 20 de junio de 1991

Edición de 28 Páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ALVARO GOMEZ HURTADO

Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF

Presidente

HORACIO SERPA URIBE

Presidente

JACOB PÉREZ ESCOBAR

Secretario General

FERNANDO GALVIS GAITAN

Relator

### Conservación de los Monopolios Estateles

Constituyentes:

MARIA TERESA  
GARCES LLOREDA,  
ORLANDO FALS BORDA

(Pág. 2)

Fase Plenaria  
de Discusión

### El Monopolio de Licores

Delegatario:  
CARLOS FERNANDO  
GIRALDO ANGEL

(Pág. 3)

### Una Banca Central para el Siglo XXI La Inflación y la Constituyente

Delegatario:  
RODRIGO LLORENTE MARTINEZ

(Pág. 6)

### Determinación de las Necesidades Básicas Insatisfechas 1991-2000

Delegatario:

MARIANO OSPINA HERNANDEZ

(Pág. 12)

### Acta de Sesión Plenaria

Lunes 20 de mayo de 1991

Presidencia de los  
Honorables Constituyentes:  
ALVARO GOMEZ HURTADO,  
HORACIO SERPA URIBE  
Y  
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF

(Pág. 14)

# Conservación de los Monopolios Estatales

Constituyentes:

MARIA TERESA GARCES LLOREDA, ORLANDO FALS BORDA

La Constitución política adoptada por Colombia en 1886, prohibió los monopolios, con la excepción del fiscal, conservando la estructura liberal de la libre empresa, gobernada por la oferta y la demanda en los mercados.

Es importante tener en cuenta qué se entiende por monopolio, desde el punto de vista económico. El tratadista Milton Spencer lo define como "una empresa única que fabrica un producto para el que no existen sustitutos próximos. Esto significa que ninguna otra empresa produce un producto similar. Por lo tanto la empresa monopolista integra ella sola toda la industria y es, en consecuencia, un monopolio puro. Un comprador que deseé este producto particular debe comprarlo al monopolista o quedarse sin el producto".

Por su parte el constitucionalista doctor Jacobo Pérez Escobar lo define como "privilegios concedidos o creados a favor de una persona para llevar a cabo un determinado o determinados procesos económicos: producción, distribución, utilización y consumo de bienes o la prestación de servicios, con exclusión de los demás".

Con base en estos conceptos es necesario concluir que los monopolios privan a una sociedad de la posibilidad de escoger, restringiendo el libre juego de la oferta y la demanda. El monopolio significa control de oferta y, por tanto, del precio, de la oferta o de la demanda de una materia prima o de una mercancía o hasta de un servicio público, como un privilegio concedido a una persona para llevar a cabo un determinado o determinados procesos económicos (producción, distribución, utilización y consumo de bienes o la prestación de servicios), con exclusión de los demás.

El monopolio limita, en consecuencia, la libertad de empresa y la iniciativa privada, lo mismo que la libertad de profesión u oficio. Establece un control de la producción y distribución de los bienes y servicios con aumento del precio de este producto o servicio.

Es por ello que en la norma constitucional propuesta, al igual que en la Constitución de 1886, se prohíbe la actividad monopolística, reduciéndola simplemente a aquella que realice el Estado, con fines de interés social o público, constituyéndola en arbitrio rentístico.

El Estado colombiano ha ejercido fundamentalmente dos monopolios fiscales, como arbitrios rentísticos que son el de licores y el de las loterías y los juegos de azar.

El monopolio de licores fue establecido como renta nacional por el decreto legislativo número 41 de 1905, recogido por la ley 15 de ese año, posteriormente cedido a los departamentos por la ley 08 de 1909 y ratificado por el Código de Régimen Político y Municipal —ley 14 de 1913 y hoy por la ley 14 de 1983—.

Se han hecho críticas al monopolio de licores afirmando que es inconveniente y contradictorio que las entidades territoriales con el propósito de aumentar sus ingresos, produzcan y fomenten el consumo de licores destilados, el cual se traduce en problemas como bajo rendimiento en el trabajo, accidentes mortales y conflictos familiares. Así mismo se ha afirmado que el Estado no es la entidad idónea para producir licores, ya que se debe dedicar a cumplir con sus funciones principales y dejar que los particulares se encarguen de la industria licorera.

En primer término es necesario tener en cuenta que el consumo de licores es una costumbre arraigada en el pueblo colombiano y de la humanidad entera y que el hecho de dejar su fabricación y distribución en manos de particulares no la va a cambiar ni a disminuir.

En segundo lugar el monopolio sobre la producción no implica necesariamente que el Estado sea quien fabrique los licores, puesto que, como se ve en varios departamentos, existe la figura de la concesión a los particulares, mediante el pago de una regalía que siempre va a financiar obras de interés público o social y a atender necesidades básicas de la comunidad como la salud y la educación.

El monopolio de alcohol y licores es una fuente de recursos básicos para los departamentos, hasta el punto que su suspensión podría crear un caos económico en los mismos.

Otro aspecto importante de considerar se centra en que si existe el monopolio en cabeza del Estado, éste será el directo responsable de la calidad, hecho fundamental en esta clase de productos, ya que un licor adulterado ocasiona problemas irreparables de salud.

Se ha dicho, también, que hay que acabar las empresas de licores porque son corruptas. Esta consideración no es válida porque llevaría a la destrucción de la totalidad del Estado con el mismo argumento. No se trata entonces de acabarlas sino de hacerlas eficientes y de establecer controles efectivos que garanticen su honestidad.

El otro monopolio del Estado lo constituyen las *loterías y juegos de azar*.

Es importante por la gran cantidad de ingresos que genera y porque su destinación está dirigida a la asistencia pública.

En 1987 el aporte derivado de las utilidades de las loterías para el sector salud fue de \$11.046.000.000.

Dicho monopolio subsiste en casi todas las legislaciones de los países avanzados. Desde el Acta Única, firmada en febrero de 1986, con el objeto de acelerar la integración europea e instaurar el mercado interno continental, la Comunidad Económica Europea, se preocupó por la compatibilidad de los monopolios de las loterías con los principios fundamentales de la libre

competencia constituyendo una comisión para estudiar este punto y formular recomendaciones, partiendo de una investigación entre sus miembros.

El cuestionario enviado fue respondido por 17 miembros, deduciéndose de sus respuestas, en términos generales, que "las grandes loterías son objeto de un monopolio explotado directamente por el Estado o concedido por él a una o varias instituciones que gozan de derechos exclusivos".

"Todo tiene lugar como si la explotación de las grandes loterías estuviera separada del comercio habitual, de la iniciativa individual, y no estuviera autorizada más que a la colectividad pública, que puede o no delegar su derecho. Esa delegación es discrecional".

Respecto de los juegos de azar, la Comunidad Económica Europea consideró que ... "sólo la colectividad pública, en su calidad de responsable del orden o de la moralidad pública y de la prosperidad común, está autorizada para explotar de forma derogatoria los juegos, determinando el volumen, los géneros y las modalidades admisibles y empleando el beneficio de ellos de una manera provechosa para la comunidad".

Finalmente, añadió: ... "por lo que se refiere a las actividades de loterías o de juegos ejercidos a título privado, los Estados pueden estimar soberanamente todos los hechos pertinentes a la entrega de una autorización, a condición de que sus criterios de estimación no sean diferentes según se trate de sus subditos o de subditos de otro Estado miembro".

Por otra parte, "la comisión estima que las reglamentaciones nacionales de las actividades consistentes en organizar juegos de azar, están justificadas en la medida en que se basen en consideraciones de moralidad pública y tiendan a proteger al consumidor".

Con base en lo anterior la Comunidad Económica Europea permite a los Estados miembros limitar las libertades de establecimiento y de las prestaciones de servicios por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública.

De lo anterior se infiere que a pesar de resultar discutible, desde el punto de vista económico, la actividad monopolística, las modalidades existentes en Colombia de monopolios fiscales, con fines rentísticos, se encuentran ampliamente justificadas por las razones explicadas y no sólo en nuestro país sino en el mundo.

Lo anterior no significa que consideremos que sea ideal la forma como funcionan las empresas de licores o las loterías en Colombia. Precisamente, por considerar que en su mayoría adolecen de insuficiencia y han sido focos de corrupción, se propone la norma sometida a la consideración de la Asamblea, para que sean reguladas por una ley orgánica de iniciativa gubernamental.

## Fase Plenaria de Discusión

## El Monopolio de Licores

Delegatario: CARLOS FERNANDO GIRALDO ANGEL

## 1. Fundamentación conceptual del monopolio.

Con insistencia los adversarios del monopolio han referido como fundamentación conceptual de su eliminación, su anacronismo frente a los tiempos modernos, inspirados en la nueva doctrina económica que hace hoy día carrera, y cuya herencia se ha buscado en los planteamientos de la llamada economía neoclásica, tal como se le conoce en los tratados de hacienda pública y economía.

Se defiende el anacronismo del monopolio de licores subrayando que proviene de una herencia colonial, perpetuada sin solución de continuidad a lo largo de todo nuestro ordenamiento constitucional hasta lo que va corrido del presente siglo. Además, la tendencia en este campo debería ser la de la privatización, concomitante con la apertura e internacionalización económicas por las cuales transitamos actualmente.

El neoliberalismo por el cual propongan los defensores de esta tesis, es igualmente una herencia del siglo XVII y XVIII, pero hoy lo abrazan igual como herencia colonial para hacer de él su principal argumento para el desmonte del monopolio de licores y alcoholos destilados en manos de los departamentos.

El primer aspecto que es menester dejar en claro, es el concepto actual del monopolio estatal como fin rentístico; en la teoría general de la hacienda; al menos si nos ubicamos en la perspectiva de un enfoque que reconozca aún virtudes importantes en varios aspectos a la intervención del Estado, el arbitrio rentístico es un aspecto del monopolio, que está subordinado a otras consideraciones de conveniencia pública, en donde la generación de rentas es más una consecuencia de dicha conveniencia. Por supuesto, generar recursos es sin lugar a duda un elemento interesante del monopolio, mas no el único, ni el más importante.

Ciertamente, debe identificarse cuál es el momento histórico en el que se incorpora a nuestra codificación constitucional vigente el inciso segundo del artículo 31, según el cual "Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley". En el año de 1910, "La misma posibilidad de trasladar un monopolio, de la propiedad privada a la pública o establecerlo directamente el Estado, tendría que estar dada en las dificultades para que la iniciativa particular continuara con el negocio o para asumir uno nuevo de ingentes riesgos o con alto costo social. En estos casos el objetivo financiero público se derivaba de aquellos otros; pero no convenía al Estado liberal clásico, reconocer la posibilidad económica y social de ser un verdadero empresario a semejanza de los

particulares, por lo que hizo del arbitrio rentístico, el motivo principal que justificara el monopolio Estatal. De allí surgió por su parte, la teoría inconsistente de los rendimientos excedentes de los precios de monopolio estatal, asimilados a impuestos, principalmente indirectos". (1)

Así las cosas, los argumentos que reducen el tema del Monopolio a una cuestión meramente impositivo o de sustitución del mismo por impuestos, debe ser claramente cuestionada. Es más, las industrias de licores son sujetos pasivos de los gravámenes de consumo y ventas como es bien sabido y su régimen impositivo es por cierto bien elevado, como lo han sostenido distintos estudios y como resulta evidente al repasar las tasas tributarias que recaen sobre la actividad.

Desde luego que las razones del monopolio estatal no se reducen al arbitrio rentístico y la hacienda pública, por fortuna ha evolucionado bastante frente a este concepto, de tal suerte que la validez del monopolio estatal abarca fines económicos, sociales y en todo caso de conveniencia pública, como se ven forzados finalmente en su ponencia a reconocerlo los autores del informe de la ponencia en la comisión quinta, al dejar reservadas actividades al Estado de interés público, que en todo caso la ley deberá determinar.

## 2. La conveniencia del monopolio de licores.

Dentro de las razones de conveniencia del monopolio, que son de interés público resultan las siguientes:

## Conveniencia de controlar el consumo.

El caso de los licores constituye sin lugar a duda un tipo de producto que genera serios problemas a la salud de las personas al menos cuando su consumo se efectúa indiscriminadamente, sin la medida del caso. Ello resultaría especialmente grave toda vez que el *precio del licor* se podría bajar dado que el efecto de la ausencia del monopolio impediría a nivel económico su regulación directa por parte del Estado, salvo por el manejo de los impuestos indirectos —que entrahan sus propias limitaciones—; cuestión distinta ocurre cuando hay condiciones de monopolio Estatal y por ende, carencia de los mecanismos de mercedo para la determinación de los precios. Al incorporar la producción en un régimen de libre mercado, es indudable que su precio se abarataría generando una elasticidad demanda con respecto al precio

(1) Ver ALEJANDRO RAMIREZ CARDONA, en su obra: "La política financiera del Estado del Bienestar".  
(2) Ibidem, RAMIREZ CARDONA.

sumamente perjudicial. "Es lógico que si la empresa pública, industrial o comercial, opera en régimen de libre concurrencia, no puede elevar aquellos (precios) si no quiere ser desplazada de la competencia. Esta puede hacerlo en calidad y precios más bajos. Tan sólo en el régimen de monopolio puede la empresa pública rentable variar tanto hacia arriba como hacia abajo los respectivos precios, según las circunstancias" (2). Indudablemente un mecanismo de ajuste de precios puede provenir del manejo del gravamen, pero ello afectaría la actividad privada quien tendría sus propios voceros en el Congreso a la hora de las definiciones fundamentales, tal como ha ocurrido ya con otros monopolios privados que han dejado un sabor amargo en varios intentos de reforma legislativa sobre el régimen impositivo que los cobija.

Ciertamente hoy día las empresas liceras han sido vistas únicamente como un factor económico, rentístico, con exclusividad, ello a causa de otra herencia, pero esta vez de los principios de la hacienda pública clásica, como lo hemos sostenido en su respectivo lugar; pero también es cierto que en el nuevo marco constitucional los objetivos del monopolio o de la reserva exclusiva de ciertas actividades por parte del Estado seguirá siendo una posibilidad real, que por tanto debe abarcar otros objetivos más amplios además del puramente rentístico, en cuyo caso acompañaremos sin reservas un nuevo enfoque de las actividades reservadas al Estado con un interés público exigido por la conveniencia social y económica del país.

El control de calidad del licor mismo, aún sin referencia a la masificación de su consumo es otro aspecto de vital importancia, que aunque pudo haber estado ausente en el pasado, hoy día bajo el amparo del código sanitario, la reestructuración reciente al Ministerio de Salud, y los planes gubernamentales de la creación de un instituto de control de productos, bebidas y medicamentos de consumo humano, tienen mayor posibilidad de atención y vigilancia sanitarias, toda vez que las entidades productoras son oficiales y configuran un pequeño número. En esta apreciación coincide el señor gerente la Licerera de Caldas cuando expresa: "A lo anterior se puede agregar que el monopolio en la producción, introducción y venta de licores destilados se dio en manos del Estado, no por simple capricho del legislador, ya que éste consideró inclusive desde comienzos de los años veinte que no convenía para la salud pública la fabricación de licores en manos de los particulares".

Igualmente sostienen los señores secretarios de Hacienda de la prácticamente totalidad de departamentos del país en su propuesta enviada a la Asamblea Nacional

Constituyente, sobre los monopolios departamentales y su incidencia en los entes territoriales, al referirse al tema sobre mayores niveles de riesgo para la salud, que: "al constituirse la libre producción de licores y alcoholes, puede darse la proliferación de alambiques unos legales y otros ilegales, con las consecuencias que ello traería para la salud de los colombianos en cuanto a la garantía que se debe tener respecto de las condiciones higiénicas, grados de alcohol y de calidad de los licores producidos".

### Conveniencia para la autonomía fiscal.

El elemento fiscal del monopolio, tiene su importancia trascendental, aun en el reconocimiento tal y como lo hemos planteado, de que aquel no debería tener la referencia exclusiva ni la más importante al mero y único arbitrio rentístico.

Pero lo cierto es, que hasta hoy día tal arbitrio rentístico ha tenido su importancia fundamental para muchas de las entidades territoriales, a pesar de que se identifiquen inefficiencias y fallas, que son igualmente extensibles, no sólo a los monopolios sino también a la mayor parte de las entidades paraestatales del sector público, en todos los niveles de gobierno y no únicamente en las que corresponden al ejercicio del monopolio de determinadas actividades, y, por razones variadas y que no son del caso y de la oportunidad entrar a examinar.

En este sentido la enumeración taxativa de las fallas puntuales de las empresas, causan una imagen impresionista, toda vez que se acopia y estudia la información que la Superintendencia Nacional de Salud viene recogiendo y analizando, aunque en una forma tentativa como recientemente lo demostrara el señor gobernador de Antioquia.

Pero la discusión hay que colocarla en su justo medio. Hay tres grandes componentes de recursos que generan las licoreras. El impuesto al consumo y el impuesto nacional y las ventas que recaen sobre estas en tanto sujetos pasivos gravan los precios de sus productos; el análisis desde estos impuestos es sin lugar a duda la vía más equivocada para revaluar o rebatir la importancia y conveniencia del monopolio de licores.

La tributación implica unos sujetos pasivos y activos, que son comunes como elementos genéricos de tributación a toda relación tributaria principal, independientemente de que los sujetos pasivos sean entidades públicas o privadas, o personas naturales. La argumentación sobre los desafueros relativos al incumplimiento en el pago de los tributos por parte de ciertas licoreras; los reatos frente a la evasión o elusión probables sobre el impuesto al consumo y su también difícil control; los reparos frente a la oportunidad de los giros; las demás denuncias sobre los fraudes liberados de muchos de los funcionarios; la inefficiencia de los resguardos de rentas con respecto a la fiscalización de prácticas como la colocación de stocks de exportación a otros departamentos dentro del mismo; y, en fin, los desafueros de tales sujetos pasivos a las normas tributarias, podrán horrorizar a muchos, pero constituye una realidad evidente y manifiesta no sólo en el campo de estos sujetos pasivos en particular, sino con respecto a muchos otros contribuyentes

en el país. Hoy la evasión tributaria en el nivel nacional se ubica en una cifra superior a los trescientos cincuenta mil millones de pesos. (3)

Pero justamente hay que reconocer la bondad del decreto extraordinario 1473 de 1990, que al reorganizar la Superintendencia Nacional de Salud, fortaleció la capacidad de control del Estado, al menos con respecto a los tributos relativos al impuesto nacional sobre las ventas a los licores y a la fiscalización de las empresas licoreras mismas, so pena de aplicárselas sanciones que pueden implicar no sólo medidas punitivas de carácter administrativo sino también de carácter penal. Imaginémonos por un momento la situación inversa. Los mismos o mayores desafueros y desacatos en manos de los particulares, pero sin que ellos acarrearan por sus actividades o actuaciones negligentes frente a la administración tributaria, sanciones ni en lo disciplinario ni en lo penal, si es que el control puede ser posible, porque hasta la fecha a juzgar por el ejemplo de Bavaria, estos controles han sido irrealizables.

Para ilustrar esta afirmación, bástenos recordar las anotaciones contenidas en el informe financiero de octubre de 1989, de la Contraloría General de la República, en el que se recogen los resultados de un estudio realizado por el Proyecto de Descentralización de Naciones Unidas, el DNP y otras entidades públicas, a nivel nacional, que funcionó entre 1989 y 1990, en el cual se concluye como principal problema respecto al impuesto de consumo a la cerveza lo siguiente, con fundamento en una encuesta nacional aplicada a todos los departamentos del país: "es área crítica la auditoria; 17 departamentos consideran que no logran auditar el valor a pagar del impuesto. Esto puede explicar el hecho de que, en el estrato bajo de tributación, se encuentren departamentos de mediano y alto ingresos relativos (Bolívar, Córdoba, Quindío) dado que el consumo de cerveza está en función directa del ingreso.

"En los procesos de auditaje ha sido tradicionalmente difícil conciliar el consumo físico con la base gravable sobre la empresa productora y responsable del impuesto, dado que ella liquida el valor del gravamen. De otra parte la empresa se ha negado reiteradamente a suministrar información sobre consumo regional de sus productos". Así las cosas y paradójicamente, parece que el monopolio privado es más difícil de auditar que el monopolio público; ello nos indica la suerte que correrá la tributación sobre licores, en manos de un eventual monopolio privado, que ya ha sido suficientemente anunciado, o aun en ausencia de él las dificultades que esperan a la administración tributaria en estos campos: es posible que al cabo del tiempo, tengamos reportes de la Superintendencia de Salud esta vez sobre los productores privados a los que se les atribuyan niveles de incumplimiento y de evasión similares o mayores que los de los entes territoriales, con el agravante de que ya no serán tan expeditas las responsabilidades y efectos jurídicos derivados de las justas compraciones que llegaren a validarse. Algo de eso dicen las cifras, a pesar de las lamentaciones

sobre el bajo perfil en el pago de impuestos de las industrias licoreras, que son muy ilustrativas al respecto, puesto que las tasas de crecimiento reales para el impuesto al consumo de licores ha sido definitivamente creciente durante el periodo de 1980-1988, como lo reconocen los distintos estudios que se han elaborado al respecto.

Pero es cierto que lo hondo del problema no radica en el dilema de que los impuestos al consumo sean pagados por los particulares, frente a la conveniencia de que los paguen las entidades públicas; hasta ahora allí parecen remitirse injustificadamente un buen número de argumentos, como lo he demostrado.

Lo verdaderamente dramático ocurre respecto del monopolio mismo. Las actividades del monopolio, según las cifras frescas aportadas por los secretarios de Hacienda de los distintos departamentos, permiten verificar que el dramatismo frente a la presunta inefficiencia total de resultados fiscales por parte de las licoreras debería observarse con cuidado. Apartes del estudio adelantado por la Superintendencia Nacional de Salud indican que la situación financiera de las empresas de licores es de tres clases: buena, regular y mala. En la primera categoría se ubican seis licoreras; en la segunda situación están también seis licoreras; y en la última categoría tres.

No puedo abstenerme de aportar evidencia empírica sobre la importancia relativa en los fiscos del nivel seccional de los ingresos derivados del monopolio del licor y alcohol, por lo tanto, transcribo a continuación los datos al respecto, aportados por todos los secretarios de hacienda departamentales.

**ANTIOQUIA.** La participación de estos conceptos de ingresos alcanza el 55% de los ingresos corrientes totales y el desmonte del monopolio implicaría dejar de percibir en 1991 la suma de **SESENTA Y TRES MIL MILLONES DE PESOS**.

**ATLÁNTICO.** Aunque el producto rentístico por este concepto sólo representa el 15% de los ingresos totales, los convenios con Antioquia y Caldas contribuyen considerablemente al financiamiento de programas de gobierno.

**CALDAS.** La incidencia del monopolio se refleja por su incidencia a los ingresos por el orden del 52%.

**CAUCA.** Por impuesto de consumo y el ejercicio del monopolio la participación es del 35% del total del presupuesto de ingresos.

**CESAR.** Dependen de los ingresos por impuesto al consumo de licores de otros departamentos en el 30% de sus rentas ordinarias.

**CUNDINAMARCA.** 35% del presupuesto.

**NARIÑO.** 50% del presupuesto.

**RISARALDA.** 36% de los ingresos corrientes.

**SUCRE.** 50% de sus ingresos corrientes.

**TOLIMA.** 32% de los ingresos departamentales.

**VALLE.** 52.2% de sus ingresos.

En principio no es posible pensar que una actividad que deja márgenes sobre costos equivalentes a tres veces el valor del mismo, con unos impuestos actuales de la magnitud que hemos comentado, pueda ser remplazada por un impuesto equivalente a las utilidades, esto en el plano exclusi-

(3) Véase la exposición de motivos a la Ley 49 de 1990 elaborada por el Gobierno Nacional.

vamente financiero, sin ninguna otra consideración adicional. Para que la ganancia del sector privado fuera normal y al mismo tiempo se obtuvieran recursos similares a los que se dejarían de percibir con el ejercicio del monopolio, tendrían que fijarse precios verdadera y dramáticamente prohibitivos, lo cual afectaría el mercado y terminaría por deprimir contundentemente los recaudos efectivos por el impuesto, o bien llevaría a un desmesurado estímulo al contrabando, y generalizaría aún más las prácticas de evasión y elusión tributarias. Es más, los intereses que de manera inmediata RESULTAREN IMPLICADOS CON ESTA INDUSTRIA, se convertirían a la postre en el principal obstáculo para manejar flexiblemente la tasa del impuesto en el Congreso, de donde se deduce la incertidumbre para resarcir la caída de ingresos departamentales por dicho concepto.

—Conveniencia para evitar el monopolio privado de la actividad.

Los profesores Enrique Low Murtra y Jorge Gómez Ricardo, en su libro de Política Fiscal, después de referirse a la historia legislativa y constitucional del tema del monopolio de licores, recogen las principales críticas que al mismo realizará el señor Sally Hey consideradas en la propuesta de reforma fiscal para Colombia; igualmente lo hace con los argumentos de la Misión Wiesner Bird. Al respecto sin embargo, los mencionados profesores concluyen: estas observaciones deben tomarse con beneficio de inventario: en primer término, no es cierto que todas las licoreras departamentales sean tan ineficientes, como parecen sugerirlo Sally Hey y la Misión de Finanzas Intergubernamentales; en segundo término es probable que si no existiese monopolio estatal existiría monopolio privado, como virtualmente se da con la producción de cervezas y tabaco, lo cual es menos deseable por razones de equidad y de asignación de recursos (determinación de precios)".

Por su parte, en una evaluación suscrita por ANIF sobre la reforma tributaria 1982-1983, se concluye críticamente sobre la limitación de la reforma del año de 1983 en lo tocante a licores y en especial a su poco efecto o aporte al equilibrio regional, pero se celebra la manutención de los crecientes ingresos monopólicos del licor y el alcohol, definiéndolos como una contribución a la autonomía fiscal departamental y a la mitigación de las presiones

departamentales sobre el déficit fiscal nacional.

Los secretarios de Hacienda departamentales concluyen en que: "la concentración del suministro de materias primas, induce a pensar la conformación de un monopolio de naturaleza privada por parte de los ingenios azucareros a quienes convendría la instalación de destilerías y los productos de vinos y licores extranjeros, cuyo producto les garantizaría mejores márgenes de rendimiento para lo que actualmente constituyen materias primas para las licoreras".

### 3. El nuevo departamento y el monopolio.

La práctica y la conveniencia, dejando de lado las discusiones teóricas y los tratabistas, nos llevan a cuestionarnos sobre la lógica y el sentido de una sustitución similar. El Estado precisamente encuentra abonado el campo para el monopolio toda vez que existe facilidad para que éste sea sustituido por uno privado, altamente inconveniente para el país y además por cuanto se trata de una actividad sensible socialmente, desde el punto de vista de la salud pública y por el efecto fiscal a que está asociado respecto de las entidades territoriales.

En esta Asamblea Constituyente, honrables delegatarios, hay un sentir de las entidades territoriales que debe ser también escuchado; si ello no fuera así, perdería sentido obrar al margen de las aspiraciones de las regiones mismas a las cuales hemos venido a representar, en bien de la comunidad de intereses de la nación. La resistencia que el tema ha suscitado no es gratuita y, aunque se aducen la existencia de intereses nacionales, hay que valorar si estos convienen al bien público. Considero que en defensa del monopolio rentístico; no es justo hacer oídos sordos de los planteamientos de gobernadores, secretarios de Hacienda, diputados y en fin de los representantes de las entidades territoriales.

Por otro lado se tiende fácilmente a interpretar cada elemento de análisis a ser reformado de conformidad con lo que ocurre actualmente, dado que nuestros elementos de juicio se refieren al ordenamiento vigente y dentro de él es que hizo justamente crisis el ordenamiento institucional que estamos reformando; pero precisamente nuestra misión es visualizar en conjunto los distintos elementos inte-

ractantes que configurarán el nuevo cuadro institucional de la acción del Estado y su relación con la sociedad civil. **En ese cuadro nuevo habrá un nuevo departamento.**

Quisiera, para terminar, llamar la atención sobre ese ambiente en el cual se gestionarán y organizarán los monopolios fiscales de alcohol y licores, dado que las nuevas competencias departamentales, tal como las ha propuesto en su informe de ponencia el constituyente Gustavo Zafra, así como el régimen administrativo todo del departamento, son fundamento necesario para pensar en que la situación de las empresas licoreras y su gestión administrativa tenderá a mejorar en ese entorno.

Además son muchas las modificaciones legales que se podrán y necesitarán hacer en la vía de mejorar el sistema tributario de los licores en el futuro y de todas las bebidas que tengan un determinado grado de alcohol, estructurando un sistema más justo y equitativo para gravarlas de acuerdo al grado de alcohol y en proporción directa a éste. Así también se podrán eliminar por ejemplo las barreras departamentales para la circulación y venta del alcohol y pensar en un mecanismo de retribución interdepartamental bajo figuras asociativas o por convenios suscritos entre todos ellos; la producción puede verse con una óptica regional y podrían promocionarse y estímularse fiscalmente industrias con esa cobertura; se podría regular las condiciones en las cuales se pueden hacer concesiones del monopolio e incluso limitarlo en cabeza de una licorera ya existente; igualmente se podrían prever las condiciones en las cuales se efectuaría la distribución de los alcoholes y licores, así como su comercialización.

### Artículo sustitutivo

A pesar de lo expuesto y de considerar que no es necesario dar tratamiento constitucional a la limitación del monopolio rentístico y del de licores en particular, me permito sugerir como complemento al inciso 2º del artículo 31 de la Constitución Política el siguiente texto: "Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley".

La Ley que deberá instituir el monopolio determinará las exigencias de eficiencia a que se someterán las actividades derivadas de éste, para cuyo efecto el Gobierno Nacional ejercerá el control correspondiente y ordenará de ser el caso, la mejor forma de proveer las rentas bajo condiciones alternativas de provisión pública o privada".

Una Banca Central para el Siglo XXI

# La Inflación y la Constituyente

Delegatario: RODRIGO LLORENTE MARTINEZ

## 1. INTRODUCCION.

La inflación que originan las llamadas emisiones celestinas de moneda se tomó al país a partir del momento en que la Corte Suprema de Justicia convirtió en letra muerta la norma del artículo 49 de la Constitución que prohíbe toda emisión de papel moneda de curso forzoso.

En el momento de grandes crisis monetarias los dirigentes de los dos partidos tradicionales se han puesto de acuerdo sobre cambios legales o institucionales que permitieron controlar dichas crisis. En la primera de ellas que culminó en 1910 se introdujo el mencionado artículo 49 que puso fin a las colosales emisiones clandestinas de la regeneración y de las épocas de las guerras civiles de finales del siglo pasado; en la segunda, a raíz de la crisis de deflación de los años 30, el presidente Olaya Herrera con su ministro de Hacienda Esteban Jaramillo expedieron leyes y decretos encaminados a corregir los desequilibrios ocasionados por la profunda recesión de la época. Estas medidas fueron demandadas como inconstitucionales, pero la Corte Suprema de Justicia entonces confirmó su validez dejando así como letra muerta la norma del artículo 49, lo que hoy debe revisarse ya que en los últimos cincuenta años el país entró en una etapa de gradual inflación inercial que se ha acelerado en los últimos cinco y que debe modificarse de raíz si no queremos penetrar en peligrosos ciclos de hiperinflación como los que se han apoderado de la economía de algunos países latinoamericanos.

Para prevenir esta situación dramática sugerimos que en la reforma constitucional se restablezca la eficacia de las normas sobre control a la inflación y en especial se cautericen las emisiones celestinas de moneda que originan los créditos excesivos del Banco de la República al Gobierno nacional. Esta reforma nos puede sacar del túnel en el que entramos a partir del momento en que la inflación se tomó a Colombia gracias a nuestra Corte Suprema de Justicia.

## 2. LA INFLACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO.

En los países en desarrollo particularmente en América Latina ha sido común la creencia de que una inflación moderada crea un clima favorable para lograr elevadas tasas de crecimiento. Lo cierto es que los países de mayor estabilidad monetaria son los que alcanzan mayores índices de progreso. Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania Occidental, Japón y Estados Unidos entre los países industrializados

lograron los índices más elevados de crecimiento, en el marco de severas políticas de estabilidad monetaria; así mismo entre los países en desarrollo los latinoamericanos del Cono Sur y Brasil inspirados por las orientaciones de la Cepal a partir de los años 50 se inclinaron a seguir una política de tolerancia con la inflación que en algunos períodos los llevó a ciclos catastróficos de hiperinflación especialmente en los últimos años. La inflación en sus comienzos generalmente envía, no sólo por los recursos adicionales fáciles para financiar las inversiones de los gobiernos sino también del sector privado pues para ello suplir la insuficiencia del ahorro interno.

Los países del sureste asiático, de impresionantes índices de crecimiento en las últimas dos décadas, coinciden en mantener una estabilidad ejemplar de la moneda y de los precios. En el caso colombiano los períodos de menor inflación han sido los que han mostrado las más altas y sostenidas tasas de aumento del PIB; así ocurrió en el primer quinquenio de los años 50 y volvió a registrarse en los diez años entre 1965 y 1975.

Conviene observar las tasas de aumento del PIB a precios constantes en los últimos seis cuatrienios presidenciales para ver la correlación que ha existido entre los períodos de mayor crecimiento económico con los de más bajas tasas de inflación, según datos del DANE, así:

Administración Lleras Restrepo 5.30
Administración Pastrana Borrero 6.78
Administración López Michelsen 3.70
Administración Turbay Ayala 3.90
Administración Betancur Cuartas 2.67
Administración Barco Vargas 4.10

Hacer concesiones a la política de estabilidad monetaria para financiar transitorios déficits fiscales puede conducir a peligrosos ciclos de inflación masiva como sucedió también en Chile en la década de los años 60.

El mejor aporte a una política de desarrollo es combatir la inflación por todos los medios para garantizar una moneda sana que permita a todos los sectores económicos un crecimiento que refleje la economía real, sin artifices.

En los últimos cien años Colombia ha vivido desde períodos de inflación intensa como la ocasionada por la guerra de los mil días hasta etapas de estabilidad como fueron los treinta años siguientes hasta que llegó la gran crisis de los años 30. Después de la Segunda Guerra Mundial comenzaron un período de estabilidad que duró hasta los años 70.

digitos, con períodos excepcionalmente elevados como en 1944, 1963, 1977 y 1987. Más adelante nos hemos adentrado en un ciclo inflacionario más intenso, con características iniciales de tal manera que en los últimos cuatro años no hemos podido bajar de 20% habiendo alcanzado un promedio anual del 27% para dicho cuatrienio.

Esta tendencia reciente de nuestra economía de mantener elevados índices de inflación inquieta sobre manera pues indica que las medidas correctivas no sólo son difíciles de aplicar sino que empiezan a ser ineficaces. La devaluación gradual de la tasa de cambio, los consiguientes ajustes upaquistados de los ahorros, de las tasas de los servicios públicos, de los precios de artículos esenciales como los combustibles y las alzas casi automáticas de los niveles de salarios, desde el mínimo hasta los negociados periódicamente en convenciones colectivas, han creado una telaraña inflacionaria que arrastra todo el sistema. Los aumentos, por desgracia, generan concentración de riqueza y debilitan los ingresos del sector laboral. Por eso se ha dicho con razón que la inflación es el más injusto de los impuestos porque golpea de manera más intensa a los sectores más pobres de la población.

En algunos períodos excepcionales, especialmente de bonanzas externas originadas en aumentos del precio del café, hemos padecido ciclos inflacionarios que se explican por el aumento de las reservas internacionales y el crecimiento de la demanda interna de bienes, como ocurrió en la Segunda Guerra Mundial por la drástica reducción de las importaciones que provocó el conflicto bélico; a mediados de las décadas de los años 50 y 70 así como en el primer tercio de la de los 80 el incremento de los ingresos del sector exportador especialmente de los cafeteros generó alzas en los precios internos. Pero estos ciclos inflacionarios por bonanzas externas han sido transitorios y a pesar de los trastornos que han causado a corto plazo se han podido corregir con medidas monetarias compensatorias. Estos ciclos inflacionarios han coincidido por lo general con períodos de enriquecimiento real del país.

La inflación de origen fiscal, por financiamientos internos al sector público con base en emisiones de moneda ha sido la que en forma más permanente ha afectado al país y ha generado en esas etapas un empobrecimiento general de nuestra economía.

## 3. LA INFLACION Y LA POLITICA.

En Colombia existe una constante dicotomía entre las consecuencias políticas de

las alzas del índice de costo de vida y la interpretación del alcance de los mecanismos de manejo monetario que originan inflación. Es sabido que en el campo de la teoría monetaria las alzas en los índices de precios y la inflación son dos caras de una misma moneda. Sin embargo el juicio popular de prestigio de un gobierno o del partido de turno en el ejercicio del poder no se resuelve entre nosotros de la misma manera como ocurre en otros países de más elevada cultura política como Inglaterra, Francia, Estados Unidos y otros de Europa Occidental. En ellos no solamente la élite económica y política entiende la relación íntima que existe entre nivel de precios y el manejo monetario, sino que además es fenómeno que captan amplios sectores de la opinión pública.

En cambio entre nosotros, como ocurre en la mayoría de los países de desarrollo, el pueblo siente la carestía y el alza del costo de vida en carne viva, pero no comprende la relación que este fenómeno tiene con el manejo de la moneda. Se atribuye a los comerciantes y tenderos, como especuladores que manejan los precios, la responsabilidad de la inflación y no a las políticas monetarias que la crean.

En Colombia más que la pobreza del crecimiento económico o los cambios en las tasas de desempleo, son los índices del costo de la vida los que provocan las mayores alteraciones de carácter social y político. Así ocurrió en 1943-1944 cuando Gaitán levantó la bandera de la restauración moral y la lucha contra las oligarquías frente a un alza del costo de vida del 21% que ha sido en la primera mitad de los últimos cincuenta años una de las más elevadas; el paro general de 1977 coincidió con una tasa de inflación del 30%, una de las mayores de este siglo, dejó un saldo impresionante de muertos y casi provoca la práctica desaparición de las mayorías del partido de gobierno en ese momento que más tarde en 1982 tuvo una gran derrota en las urnas.

Pero así como las alzas de precios producen un impacto inmediato de des prestigio popular, no ocurre lo mismo con los programas de manejo monetario. Cada día los partidos tradicionales incluyen menos referencias en sus programas de gobierno al control monetario; mencionar en ellos palabras como encajes, redescuentos, reintegros, operaciones de mercado abierto, se considera grave error de presentación que hace perder la aceptación popular de estos programas, por esotéricos y rebuscados. Algo similar ocurre, pero en menor proporción, cuando hacemos el análisis de la inflación. Estos exámenes se realizan sólo en foros reducidos de técnicos que desafortunadamente han tenido poca incidencia en la opinión votante.

La colaboración de los partidos tradicionales en los gobiernos durante el Frente Nacional, contribuyó a que nos acostumbráramos a ser más objetivos en la aplicación y en el análisis de políticas antinflacionarias y en la responsabilidad política que se deriva de esta situación. La alteración en el poder moderó los excesos de estos juicios de responsabilidad, aún más cuando los dos partidos compartieron no sólo el gobierno sino que buscaron el equilibrio en el manejo de la economía. Por

ejemplo, en 1963 se registró uno de los períodos de mayor inflación con una tasa cercana al 32% por la fuerte devaluación cambiaria y por los ajustes más o menos automáticos en los niveles de salarios. Esta situación crítica se pudo superar por las compensaciones y equilibrios que fueron convenidos por los jefes de los dos partidos para el manejo de la política económica.

Después del Frente Nacional y cuando aún se aplicaban los mecanismos de colaboración política del artículo 120 de la Constitución, pero terminada la aterciada en la Presidencia, el manejo de la moneda recobró gradualmente su importancia ante la opinión pública que por lo general procuró ser más objetiva en el examen de estos procesos.

La inflación fue de un dígito en los primeros tres años de la década de los cincuenta y en el último cuatrienio de los años sesenta. A raíz de la expedición del decreto 444 de 1967 con el ajuste gradual de la tasa de cambio que más tarde se extendió a los mecanismos del valor constante para el ahorro, se impulsó la tasa de inflación. Los ajustes automáticos de la tasa de cambio, del valor constante en el ahorro y los siguientes aumentos en los sueldos negociados y en las escalas de salario mínimo, así como la aceptación de un automatismo en el ajuste de precios de productos básicos como el café, los combustibles, las tarifas de servicios públicos, han creado las bases de un proceso de inflación inercial que podría ser de no más de un dígito si no concurren al mismo tiempo cuantiosos déficit fiscales que se han financiado principalmente con préstamos del banco emisor. Si se corrigen estos desequilibrios presupuestales y monetarios es posible regresar a una escala de inflación moderada cuyas mayores alteraciones, no controlables por el Gobierno, seguirían dependiendo en alguna forma del ajuste automático de la tasa de cambio.

Considero deseable y posible el regreso a estas tasas de inflación moderada, conservando los mecanismos de devaluación gradual y de valor constante en los ahorros que son dos aspectos dinámicos para mantener el sano crecimiento de nuestra economía, pero para ello es esencial controlar y extirpar la inflación de origen fiscal.

El control de la inflación fue tema obli-gado de la Reforma Constitucional. Además de que conviene revivir las reformas sobre planeación económica como marco global en la lucha contra la inflación, ha llegado el momento de examinar con más profundidad el alcance del Artículo 49 de la codificación actual de nuestra Constitución que se introdujo por el Artículo 7º del Acto Legislativo N° 3 de 1910, en los siguientes términos: "Queda prohibido en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso".

No es el caso hacer ahora un examen profundo sobre el origen y vigencia de esta norma constitucional que hoy en día forma parte de nuestro museo de instituciones obsoletas por acción de la Corte Suprema de Justicia. Este principio se introdujo entre nosotros gradualmente en la lucha contra las emisiones monetarias ocasionadas por las guerras civiles, especialmente a fines del siglo pasado. El gobierno del General Reyes adoptó un riguroso pro-

grama de estabilización monetaria y finalmente, después de su caída en 1910, como aporte del pensamiento republicano (por qué no decir, de los dos partidos tradicionales) se incorporó la drástica norma del Artículo 49, de prohibición absoluta que perdió toda su vigencia en el laberinto de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de 1930, 1932, 1937 y más tarde en 1945 dictadas con motivo de distintas demandas de leyes y decretos adoptados por los gobiernos en su lucha contra la crisis de los años treinta. La Corte le quitó toda vigencia trayendo a nuestro medio diversas doctrinas como la de la "Soberanía Monetaria" del Estado, que volvieron a abrir gradualmente las compuertas a la inflación de origen fiscal, como la que hoy da padecemos. Con la Reforma de 1910 se pretendía precisamente colocar talangas que contuvieran las llamadas "emisiones fiscalistas" de moneda. La obsolescencia de la norma constitucional no se había hecho tan notoria porque siguiendo principios de ortodoxia monetaria se limitó por muchos años el crédito del Banco de la República al Gobierno nacional. Recuerdo que hasta hace poco uno de los principios Kemmerianos de nuestro banco emisor consistía en que había que limitar de manera estricta el crédito del Banco de la República para financiar los gastos presupuestales. Por decreto del gobierno de esa época a partir de 1951 se dispuso expresamente que el crédito del emisor al fisco no podía exceder el 10% de los ingresos ordinarios de la nación y además estos financiamientos debían amortizarse dentro del año de vigencia en que se concedían.

Por esta razón estos recursos no podían incluirse como ingresos presupuestarios sino simplemente como recursos de liquidez transitoria de la Tesorería General de la República. De repente y de manera paradójica, cuando luego de que en 1983 se eliminó el efecto inflacionario de la Cuenta Especial de Cambios poco se derogó la norma limitante del 10% en los créditos del emisor y entraron por el camino peligroso de la consolidación a largo plazo de los mismos en cuantías crecientes que se acercan a la gigantesca cifra de los \$800.000 millones.

Considero que la inflación se apoderó de Colombia desde el momento en que la Corte Suprema de Justicia dejó sin efecto el mencionado Artículo 49 de la Constitución. La doctrina de la soberanía monetaria del estado dejó como letra muerta esta norma constitucional, que tan buenos efectos había producido entre 1910 en que fue aprobada hasta 1933 en que principió su agonía y su eficacia quedó definitivamente enterrada en 1945.

Después de la muerte lenta de dicha norma constitucional la inflación se apoderó de nuevo de Colombia. Si queremos apagar el incendio inflacionario especialmente el de origen fiscal se impone una reforma constitucional que cierre de nuevo las puertas al crédito ilimitado del banco emisor al gobierno, con disposiciones parecidas a las que en otras latitudes de países desarrollados se han adoptado para clausurar desde la Constitución las puertas de la inflación de carácter presupuestal.

4. Tres períodos de inflación diferentes.

A partir de 1886 se puede dividir en tres

periodos diferentes el manejo monetario del país en los que se pueden enmarcar diversos ciclos de inflación:

a. De 1880 a 1904 es el periodo del Banco Nacional, con "las emisiones clandestinas" que provocaron la hiperinflación de la guerra de los mil días.

b. De 1904 a 1933 es un periodo de relativa estabilidad monetaria en el que después de haber sido liquidado el Banco Nacional en 1898 se estableció por poco tiempo de 1905 a 1909 el Banco Central, con funciones de Instituto emisor y después de desaparecido solamente volvimos a tener banco central a partir de 1923 con la creación del Banco de la República. Fue una etapa en la que se recogió el papel moneda de curso forzoso emitido a raíz de la guerra de los mil días y operó con eficacia un sistema monetario fundado en el patrón oro. Cuando se produjo la gran crisis deflacionaria de los años 30 para combatirla se inició gradualmente una política compensatoria con créditos del Banco de la República a favor del gobierno, ante todo originados por el conflicto con el Perú.

c. A partir de 1933 entramos en el tercer periodo de creciente inflación en el que se terminó la paridad del peso con el dólar americano y se impuso en nuestro medio a través de sucesivas sentencias de la Corte Suprema de Justicia la doctrina de la soberanía monetaria del Estado, con las llamadas "emisiones celestinas".

Conviene que examinemos con algún detenimiento estos tres períodos diversos siguiendo para ello recientes publicaciones del Banco de la República especialmente en la que se presentan "los antecedentes, evolución y estructura" de nuestro instituto emisor publicado este año y en cuya redacción participó un distinguido grupo de profesionales bajo la dirección del doctor Francisco Ortega. Además tuve oportunidad de consultar las principales Memorias de Hacienda y del Tesoro de los ministros que tuvieron destacada participación en este periodo de casi un siglo.

En los libros de historia económica del país es posible encontrar las orientaciones generales de la política monetaria que se llevó a cabo pero solamente ahora en las recientes publicaciones del Banco de la República aparecen por primera vez compiladas las estadísticas que explican en detalle estos procesos.

#### a. Periodo entre 1880 a 1904

En 1880 se creó el Banco Nacional que tenía funciones de banco central, entre las cuales estaba la emisión de moneda. Rafael Núñez en su primera presidencia fue el creador de este banco que cumplió una función importante en el periodo de la Regeneración. Sin embargo, no tuvo la función de ser el banquero de última instancia del sistema bancario y no fue por esto un banco central en el sentido moderno. A pesar de ello en el corto periodo de 18 años en que operó dio un activo apoyo a los gobiernos de finales de siglo pasado. En esta etapa el país vivió bajo la presión de permanentes levantamientos revolucionarios y tres guerras civiles, la de 1885, la de 1895 y después la más sangrienta y destructiva de todas, conocida con el nombre de la Guerra de los Mil Días, de 1899 a 1903.

Los gobiernos de entonces se enfrentaron a difíciles situaciones de orden público

que demandaron crecientes gastos militares. Desde el gobierno de don Carlos Holguín, siendo Ministro del Tesoro don Carlos Martínez Silva, se empezó a hablar de las llamadas "emisiones clandestinas" del Banco Nacional. En 1894 el Congreso fijó en \$12 millones el límite de la emisión de moneda de parte del Banco Nacional. Lamentablemente los problemas de orden público que enfrentó el gobierno presidido por don Miguel Antonio Caro y en especial la inminencia de la guerra que estalló al año siguiente, condujo a elevadas emisiones clandestinas de papel moneda de curso forzoso, objeto de grandes escándalos.

El doctor Alejandro López Mejía en el mencionado libro sobre los antecedentes del Banco de la República estima en la suma global de \$621.000 millones el monto de dichas emisiones en el periodo de la Guerra de los Mil Días hasta octubre de 1903 cuando empezaron a producir efecto las reformas adoptadas por el entonces ministro del Tesoro don Carlos Arturo Torres en el gobierno de Marroquín con la creación de la llamada Junta de Amortización y la drástica prohibición de emitir billetes. Se llegó hasta tales extremos en el periodo de la guerra civil, que cuando se ordenó el cierre del Banco Nacional en 1898 el gobierno continuó emitiendo billetes, inclusive de manera bastante rústica pues se llegaron a imprimir en papel que servía para envolver el chocolate de la fábrica "El Goloso".

Este desorden monetario produjo un alza impresionante en los precios de los principales artículos de consumo en Bogotá según lo registró Alberto Pardo en su "Biografía Económica y Humana de Colombia": Una arroba de azúcar entre 1900 a 1903 pasó de \$6.91 a \$207.68; la arroba de arroz pasó en el mismo periodo de \$7.19 a \$341.93. El mismo investigador publicó un índice de precios para el periodo de la Guerra de los Mil Días calculado en base a la cotización de siete alimentos en Bogotá que muestra los siguientes cambios teniendo como base 100 de los precios de 1900:

Año	Índice	Año	Índice
1899	67.6	1902	1.470.5
1900	100.0	1903	3.494.1
1901	335.2	1904	3.513.2

El efecto de la inflación de este periodo también se refleja en la tasa de cambio nominal del peso con la libra esterlina, con las siguientes cotizaciones:

Año	Tasa de cambio	Año	Tasa de cambio
1899	Col. \$/L	1902	Col. \$/L
	4.38		72.83
1900	10.62	1903	97.17
1901	27.40	1904	99.42

Como puede observarse la curva ascendente del índice de precios y de la cotización de la tasa de cambio con la libra tiende a estabilizarse a partir de 1904 cuando se inician las reformas monetarias de Marroquín y después, en forma más drástica, en el quinquenio del General Reyes siendo ministro del Tesoro don Jorge Holguín.

#### b. Periodo de estabilidad monetaria de 1904 a 1933.

Durante estas tres décadas las tasas de cambio nominal entre el peso y el dólar se mantuvieron casi a la par con ligeras varia-

ciones de 12% y 17% en 1920 y 1921 respectivamente, que fueron dos años de severa deflación. En los demás años de este periodo no solamente la tasa de cambio del peso sino también los índices de precios internos se mantuvieron relativamente estables.

Liquidado el Banco Nacional a finales del siglo pasado y luego de la efímera vida del Banco Central entre 1905 a 1909 se implantó en nuestro medio el patrón oro. La moneda en circulación se componía principalmente por monedas de oro, plata y, en menor escala, níquel; en los primeros diez años de este periodo se recogió el saldo de billetes de emisión antigua gracias a la tarea desarrollada por la Junta de Amortización y luego, a partir de 1910, por la Junta de Conversión.

Además circulaban billetes representativos de oro, cédulas de tesorería y algunas cédulas bancarias emitidas estas últimas por algunos bancos comerciales, con el compromiso de convertirlas a oro. Estos signos monetarios ajustaban la oferta y la demanda de liquidez a través de las reglas del patrón oro, lo que provocó períodos de escasez del medio circulante especialmente en los años de la primera guerra mundial.

Después de esta guerra en lugar de monedas metálicas circularon en el país las llamadas "notas de oro" expedidas por la Casa de la Moneda de Medellín que se mantuvieron en el mercado hasta la llegada de la Misión Kemmerer en 1923.

#### c. Periodo de la inflación de origen fiscal de 1933 hasta nuestros días.

Después de su creación, el Banco de la República emitió billetes y monedas que fueron convertibles en oro hasta que se produjo la crisis de los años 30 cuando se decretó la inconvertibilidad del peso en oro y la emisión de billetes se hizo cada vez con un respaldo más precario de metal lo que se debió a las emisiones que en forma cautelesa al principio empezaron a salir a la circulación a través de créditos que otorgaba el Banco de la República al gobierno para atender las necesidades del conflicto fronterizo con el Perú. Estas operaciones de crédito así como los decretos expedidos para conjurar la crisis mundial de 1930 como el Estatuto de Control de Cambios y otros, originaron demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia porque violaban la norma consagrada en el Artículo 49 de la Constitución ya mencionada.

Como ya fue dicho, a partir de este momento se eliminaron los frenos constitucionales para prevenir la inflación y de manera gradual pero sostenida entramos en la etapa inflacionaria cada día más intensa de las llamadas "emisiones celestinas". En los últimos cincuenta años los campeonatos de la inflación alcanzaron los mayores índices de alza en el gobierno de Alfonso López Pumarejo en 1944 con un 21%, de Guillermo Leon Valencia en 1963 con un 32%, en los once meses del segundo ministerio de Hacienda del doctor Abdón Espinosa Valderrama en el gobierno de Alfonso López Michelsen con un 30% y en 1987 en el gobierno de Virgilio Barco con un 30.3%. Estos campeonatos se ganaron con camiseta roja liberal en tres períodos y con camiseta azul conservadora en uno solo. Conviene anotar que, como cuatrenio

conjunto, el campeonato inflacionario lo ganó en este medio siglo el gobierno de Virgilio Barco con una tasa anual promedio de alza en los precios del 27.3% que se mantuvo homogénea en todos los cuatro años, así: (1)

Año (Julio-Agosto)	%
1986-87	26.55
1987-88	30.25
1988-89	23.76
1989-90	28.73

En este reciente periodo presidencial no sólo se logró uno de los picos anuales de mayor inflación, sino que esta se mantuvo entre un 24% a un 30% con tendencia inercial creciente.

Se han pretendido explicar las alzas del costo de la vida casi exclusivamente por aumentos en los precios de los alimentos, por problemas ocasionales de malas cosechas o por condiciones climáticas difíciles. Sin embargo este fue uno de los períodos en que con excepción de 1987 se mantuvo un nivel saludable en los índices de producción agropecuaria gracias a la acertada política de precios de sustentación y de oferta selectiva.

La verdadera causa de la inflación radica en la equivocada política fiscal y de excesivos créditos del emisor al gobierno. Cuando tomó posesión de la presidencia el doctor Virgilio Barco en agosto de 1986 el total del crédito del Banco de la República al gobierno y al sector público era de \$358.532 millones y cuando terminó su cuatrienio en agosto de 1990 este crédito alcanzó la escandalosa cifra de \$806.521 millones. Por este solo concepto se emitió la suma de \$448.009 millones generadora de una fuerte expansión monetaria, que unida a las emisiones por la reapertura de la Cuenta Especial de Cambios, cuyos efectos inflacionarios había seguido el gobierno Betancur en 1983, todo ésto ha ocasionado los mayores desarreglos financieros del país en los últimos años. En solo el mes de diciembre del año de expedición de la mencionada Ley 38, el Banco de la República le entregó al gobierno \$87.000 millones creados con superávit de la Cuenta Especial de Cambios para que con ellos amortizara una suma equivalente al crédito de tesorería que debía pagar dentro de la misma vigencia anual en que fue otorgado. O sea que primero se emitieron \$87.000 millones para cubrir gastos del gobierno dentro del nuevo cupo creado por la misma Ley 38 y luego en el mismo año, se emitió esta misma suma a través de la Cuenta Especial de Cambios, dízque para recoger los \$87.000 millones debidos.

### 5. El zarpazo de las emisiones Barco.

El 30 de julio de 1988, se traspasó la peligrosa barrera inflacionaria del 30% de aumento al año en el índice nacional de precios al consumidor. En el ambiente enrarecido aparecieron luces rojas por todas partes; las elevadas tasas de interés siguieron un ascenso que intranquilizó a todo el mundo, con quiebras y tendencia de-

clinante en las utilidades de las empresas de algunos sectores; restricción general de la liquidez del sistema bancario con un defecto global de \$20.8 miles de millones a fines de julio; sensible estrechez en las disponibilidades del sistema UPAC para financiar la construcción; aumento en los saldos de la Tesorería General de la República por el lento desembolso de los préstamos externos: crecimiento en los últimos diez meses de casi US\$600 millones en las reservas netas internacionales del Banco de la República que mostraron en julio de 1988 un saldo de US\$3.833 millones; simultáneamente con todo esto se produjo una moderada expansión del medio circulante en los últimos doce meses a razón de un 24.6%.

Estas cifras demuestran el gran esfuerzo fallido hecho por las autoridades monetarias para contener las crecientes tendencias inflacionarias a través de las operaciones de mercado abierto (OMA) que en conjunto llegaron a casi \$250.000 millones en el último periodo anual. Este esfuerzo fue laudable pero muy costoso, como advirtieron con razón los voceros de los sectores productivos que observaban con temor la carrera alcista en las tasas de interés por el alud de las colocaciones de papeles del Estado y del Banco de la República en el mercado monetario.

La inflación, que reduce la capacidad de compra real de los empleados y obreros y corre los ahorros monetarios del pueblo, tiene en períodos normales la compensación de las mayores utilidades de los sectores de la producción; pero, si estas utilidades disminuyen, si las perspectivas son inciertas por un devorador déficit fiscal que exige nuevas emisiones monetarias, se está ante una situación que difícilmente puede sostenerse en el futuro inmediato.

Con razón dicen los economistas que no existe peor inflación que la que genera la emisión de moneda del Banco Emisor para pagar las cuentas del gobierno: por las cajas de la Tesorería de los gobiernos sale el veneno que mata las monedas. Se ha denunciado en diversos escritos que la fuente de la reciente inflación está en los continuos créditos otorgados por el Banco de la República al gobierno nacional; se iniciaron en época anterior, pero dentro de un marco monetario global diferente. Entre 1983 y 1985 las reservas internacionales del país tuvieron un fuerte descenso de casi US\$4.000 millones; al mismo tiempo se segaron las fuentes inflacionarias de la Cuenta Especial de Cambios. Luego las reservas internacionales se recuperaron y se multiplicaron los créditos del emisor al sector público.

Frente a estas perspectivas, agregarle en 1988 a los \$427.4 miles de millones de créditos consolidados otorgados por el Banco de la República directamente al gobierno nacional otros \$70.000 millones fue un paso de peligrosas consecuencias que echó más combustible al incendio inflacionario que nos estaba asediando por todos lados. Más cuando las perspectivas presupuestales para 1989 eran malas, pues se hablaba de un déficit operativo en el presupuesto presentado al Congreso de más de \$320 mil millones.

El mercado monetario de 1988 era muy diverso al de tres años atrás. Cuando es-

taban creciendo los ingresos de exportaciones y las perspectivas de nuevas operaciones de crédito externo no eran malas; para qué, me pregunto, agregar en 1988 a estos factores nuevos ingredientes de desorden financiero como serían estas nuevas emisiones "monadas y lirondas" del Banco de la República al gobierno? Las autoridades monetarias han cumplido una tarea difícil al tratar de contener la inflación ahora acelerada por los aumentos de las reservas internacionales. Este esfuerzo de operaciones de mercado abierto (OMA) fue una tarea preventiva que lamentablemente solo sirvió para abrirle un espacio para que el gobierno pudiera efectuar nuevas y arrasadoras emisiones monetarias. Este salto en el vacío hizo desbordar las elevadas tasas de interés y estimuló nuevos aumentos en el alza del costo de la vida.

Hace algunos años don Aquilino Villegas, uno de los más inteligentes y agudos comentaristas de los temas económicos del país habló con propiedad de la "moneda ladrona" para referirse a nuestro Peso cuando estaba sometido a intensas presiones de inflación y deflación. La paradoja monetaria de hoy día es diferente y preocupante: las contradicciones mueven a bautizarla como la "costosa moneda ladrona" de la administración Barco.

Al principio, 1989 pintaba bien: había buenos augurios a escala internacional y además las perspectivas externas de la economía del país eran sanas por el dinamismo de las exportaciones, la negociación favorable del crédito Challenger y el sostenido nivel de las reservas internacionales. Sin embargo se hizo énfasis en aquella oportunidad sobre los peligros de que continuara la ola de inflación que afectaba seriamente la estabilidad económica y social.

Leyendo los informes de Planeación Nacional y de la Junta Monetaria sobre las perspectivas de aquel año los temores iniciales aumentaron. Planeación estimó para 1989 un déficit fiscal global de \$992 mil millones, un 2.4% del PIB, que según los funcionarios del gobierno se comparaba favorablemente con las cifras ejecutadas en 1988 de \$1.073 mil millones de déficit que representó el 2.7% del PIB. Además, según Planeación, la expansión proyectada para este año del medio circulante sería del 28% e indicaba que \$232.000 millones de déficit fiscal se financiarían con recursos de crédito interno. Frente a estas cifras de por si preocupantes deben tenerse en cuenta otros factores que pueden debilitar aún más el control de la expansión monetaria. En primer lugar estábamos en el tercer año de la administración Barco, que en todos los gobiernos es el período en que se intensifica al máximo el gasto en inversión pública.

Esta circunstancia empujó los intereses políticos regionales para que se ejecutaran nuevos proyectos de prestigio, no contemplados en los programas originales que solamente pueden financiarse adecuadamente si existe una firme voluntad en el gobierno para establecer prioridades o para decir simplemente no, cuando fuere necesario. Lamentablemente la ley que aprobó el Congreso a principios de 1989 para derogar el Decreto 294 de 1973 sobre Presupuesto debilitó la posición del Ministro de Hacienda que tradicionalmente mantenía su autoridad sobre el gasto público y creó un nuevo Consejo Integrado por siete

(1) Si se comparan los incrementos en los índices de alza del costo de la vida nacional según el Dane en los cuatrienios presidenciales del último cuarto de siglo tenemos los siguientes resultados: Administración Lleras Restrepo, 7.4%; administración Pastrana 17.5%; administración López Michelsen 23.8%; administración Turbay 25.8%; administración Betancur 18.7%; administración Barco 27.3%.

funcionarios del gobierno entre los cuales Minhacienda es uno más. Además el procedimiento de controles para la aprobación se relajó pues se eliminaron los "acuerdos de obligaciones" que fueron un freno frente al desbordado gasto de los institutos descentralizados.

Las disposiciones de la nueva ley son un torpedo al equilibrio presupuestal pues consagra criterios subjetivos de los funcionarios de turno en la estimación de los recaudos del Estado. Así mismo las normas del nuevo Artículo 26, según el cual las utilidades de las entidades descentralizadas pasan a la Nación son utópicas, como lo advirtió en su momento el exministro Guillermo Perry; las entidades simplemente se las ingeniarán para no producir utilidades y lo más posible será que aumenten inversiones o gastos superfluos. Las ventajas de la nueva ley son puramente retóricas, especialmente en lo relativo a la llamada "coordinación de la política fiscal con los planes de desarrollo". Pero lo más grave en ella es que legitima y deja sin control los auxilios regionales de origen parlamentario.

El nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto estableció un régimen más laxo y eliminó la tradicional y necesaria dictadura de los ministros de Hacienda de turno que tienen como una de sus funciones golpear con negativas a sus colegas de gabinete y a los gerentes de los institutos descentralizados por falta de recursos. Sin esta disciplina fiscal el país corre serio peligro de que se le eche más gasolina de origen presupuestal al incendio inflacionario.

El caso de las inversiones proyectadas por el Gobierno para 1989 es una prueba de lo que ocurre si no se vigila la manera como se van a financiar. En el documento presentado al CONPES para Planeación Nacional el 24 de enero de 1989, se indicaba que el programa de inversión pública en este año alcanzaría la cifra fabulosa de dos billones de pesos, lo que representa un crecimiento de casi el 40% frente al programa de 1989. Este, que es un salto estimulante en cuanto significa un avance en las llamadas inversiones de carácter social, ojalá hubiera encontrado recursos sanos suficientes sin presionar las ya peligrosas fuerzas inflacionarias desatadas por la máquina impresora de moneda del Banco de la República.

En editorial de Nueva Frontera de esa época el doctor Carlos Lleras Restrepo con su autoridad indiscutible confirmó este peligro en los siguientes términos: "El monto de los préstamos y descuentos del Banco de la República a la Tesorería General de la Nación, que era de \$15.000 millones en Diciembre de 1982, llegó en Octubre de 1988 a \$450.000 millones. Resulta imposible desconocer el efecto inflacionario de estas operaciones".

Como complemento a esta cita del doctor Lleras Restrepo conviene recordar que tres meses después, al fin del año 1988 esa cifra había dado un salto sorpresivo pues llegó a los \$473.122 millones. Hay además mecanismos ocultos de emisión monetaria a través de la colocación de los Títulos de Ahorro Nacional —TAN—, y su monto actual es de \$182.787 millones. En el mismo artículo ya citado en Nueva Frontera el ilustre exmandatario se refirió al efecto monetario de estas colocaciones TAN, en

los siguientes términos: "El Banco de la República en su condición de fideicomisario del Gobierno Nacional ha desembolsado el valor del servicio de los TAN con lo cual se produce una verdadera emisión generadora de moneda". El país tiene aquí otra vena rota que debe cauterizar con decisión.

Si el Congreso por iniciativa del gobierno Barco desmontó la responsabilidad que tradicionalmente tenían los ministros de Hacienda como guardianes del erario público y la trasladó a un Consejo de siete funcionarios que difícilmente tendrán unidad de criterio y si, además, en este año la inversión pública da un salto peligroso de un 40% y los recursos sanos para financiarla son insuficientes, y existe la fuente tentadora y fácil de las emisiones del Banco Emisor, cumplimos en ese periodo la función que le corresponde a la oposición en toda democracia civilizada encendiendo las luces rojas para señalar los peligros de un grave incendio inflacionario de origen fiscal.

Los buenos augurios económicos que hicimos a principio de 1988 exigían mayor celo en la crítica constructiva en la medida en que se observaban anomalías en las contrataciones de la avalancha de inversiones públicas.

En 1989 con base en las facultades otorgadas al Gobierno por la mencionada Ley 38 del mismo año se hizo la nueva emisión monetaria por concepto del crédito ya referido al Gobierno Nacional por \$87.000 millones y que dentro del año de su otorgamiento no fue amortizado de manera ortodoxa según los principios establecidos en la misma ley sino que se recogieron con recursos de emisión de la Cuenta Especial de Cambios. Esta situación irregular fue lo que en su momento señalamos con la siguiente pregunta que le hicimos a las autoridades del gobierno del momento: "¿Emitirás gobernar?".

#### 6. Severa autocrítica liberal al manejo económico del gobierno Barco.

- "Es indudable que la economía experimentó un retroceso general en 1988".
- "En el último año se retrocedió en el progreso social, en la actividad económica y en la inflación".
- "El manejo monetario se manifestó en una contracción del crédito y un alza de las tasas de interés".
- "De hecho todo el margen de expansión de la oferta monetaria está comprometido en la financiación de los gastos oficiales".
- "Hay que introducir modificaciones de fondo al modelo predominante".

Los textos transcritos no pertenecen a críticas de voceros de la oposición. Muy al contrario, son unos pocos párrafos del extenso y severo informe preparado en 1989 para el director del Liberalismo, doctor Julio César Turbay Ayala, por una comisión de expertos del partido de gobierno entre los cuales figuró el doctor Eduardo Sarmiento Palacio, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y ex-Asesor de la Junta Monetaria. Las primeras andanadas de los expertos liberales se refieren al retroceso en la producción, al aumento de la inflación especialmente de origen fiscal y al lúgido debilitamiento de los programas sociales. En este último aspecto, dice el informe que

"el empleo luego de crecer un 6.7% en 1986 y un 4.6% en 1987 apenas aumentó un 2.8% en 1988", o sea que la tan caca-reada política sobre control al desempleo parece, por las cifras citadas, que no fue una bandera de logros del partido de gobierno. Las realizaciones del programa contra la pobreza absoluta fueron muy limitadas, hasta el punto que "la transferencia relativa en favor de los grupos más débiles no varió significativamente en el periodo comprendido entre 1986 y 1989".

"A una conclusión similar llegó el Banco Mundial en una evaluación de los programas para erradicar la pobreza absoluta". Otra bandera del gobierno Barco que descaza con críticas fundadas los técnicos liberales y los del BIRF.

La farisaica política liberal de la "moneda sana" ha quedado en el gobierno Barco a la altura de los campeonatos de inflación ganados por las administraciones López Pumarejo en 1944 y López Michelsen en 1977. Lo más serio de las críticas del informe de los técnicos liberales es que señala que la expansión monetaria se explica en el abultado gasto público y el consiguiente déficit fiscal.

Esta ha sido nuestra más severa acusación a la equivocada política económica del gobierno Barco y sólo recibimos como respuesta el silencio de los expertos oficiales o los cínicos anuncios de sus más autorizados voceros de que seguirían las emisiones primarias a través de créditos del Banco de la República al sector gubernamental. El total acumulado de estos créditos en septiembre de 1988 ascendía aproximadamente a \$500.000 millones; en Agosto de 1990 pasó la línea de los \$800.000 millones o sea que en dos años se dio un impresionante salto de \$300 millones.

#### 7. De las Emisiones Clandestinas a las Emisiones "Celestinas".

El gobierno anterior firmó a mediados de mayo de 1989 el contrato de préstamo con el Banco de la República por los \$87.000 millones. Pura emisión primaria de moneda, comparable a la que hicieron los gobiernos de la Regeneración hace cien años; la diferencia está en que aquella se hacía en billetes impresos por el Banco Nacional, en papel que usaba la fábrica de chocolates "El Goloso" y las actuales se efectúan en cheques expedidos contra las cuentas del gobierno en el banco emisor.

La mojigatería de fines del siglo pasado propició el escándalo de las "emisiones clandestinas" que se hicieron en 1889 cuando don Carlos Martínez Silva ocupó el Ministerio del Tesoro en el gobierno presidido por don Carlos Holguín.

Dichas emisiones ascendieron en los dos primeros años de la gestión del ministro Martínez Silva a la suma de \$3 millones que representaron el 25% de los billetes en circulación de la época; esta suma se destinó entre 1889-1890 a recoger deuda pública con descuentos del 30% a través del Banco de Bogotá, en operaciones que se asemejan a los actuales Swaps. En los siguientes cuatro años, bajo la presidencia de don Miguel Antonio Caro se hicieron nuevas emisiones que fueron calificadas también como clandestinas por un total

que, incluidas las anteriores, alcanzó la suma de \$9.064.000, que representaron un crecimiento de los billetes en circulación del 75% en estos seis años de gobiernos de la Regeneración. Años más tarde en la guerra de los Mil Días alcanzaron a la dramática cifra de \$621.000 millones, cifra ligeramente igual al total de las emisiones celestinas de la administración Barco.

Las emisiones de hoy ya no se hacen en forma oculta como las de hace un siglo: se anuncian por la prensa en forma anticipada, bajo el paraguas del nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto. Algunos pretenden justificarlas porque se ha presentado en los últimos meses una baja en la tasa de crecimiento del medio circulante, por reducciones transitorias que las reservas internacionales o por una acumulación de sobrantes de liquidez del sistema UPAC, o por un simultáneo sostenimiento de las operaciones de mercado abierto a través de la colocación de los títulos canjeables y de títulos de participación del Banco de la República. Estos factores contraccionistas le permitieron al Gobierno Nacional utilizar en los doce meses transcurridos hasta mayo de 1989 créditos del banco emisor por una suma adicional de \$75.000 millones y al mismo tiempo abrir un espacio para preparar la nueva emisión fiscal de los \$87.000 millones de mediados de 1989.

La oferta monetaria se ha maquillado, como "cosía y perfumaba" la Celestina de la novela picaresca "a las que habían dejado de ser vírgenes, para casarlas con varones apuestos y desconfiados".

Sostener que puede haber una emisión monetaria adicional sin efectos inflacionarios nocivos porque el medio circulante sólo ha crecido un 27% en el último año, es poner "colorote y menjürre en las mejillas de las novias" para sembrar un embrión de emisión monetaria que no desaparece según sean las situaciones cambiantes del país y que por lo tanto va a engendrar nuevos y peligrosos impulsos inflacionarios. Esta situación, fruto de máscaras y enjuagues técnicos, es lo que origina la nueva modalidad de las "emisiones celestinas".

Singular experiencia la de hoy día que con la técnica del "margen monetario" se hacen emisiones de moneda insensibles que circulan velozmente por la urdimbre de las cuentas corrientes de los bancos. Adiós al papel de chocolate "El Goloso" de hace cien años, sustituido por el télex y el fax de los sofisticados sistemas de transferencias que alimentan los computadores de la banca moderna.

No se puede predicar al mismo tiempo la política de una moneda sana y hacer emisiones celestinas, como lo ocurrió a los tres gobiernos liberales que en los últimos 45 años ganaron entre nosotros el campeonato de la inflación.

Los partidos políticos deben ser conscientes sobre lo que predicen en sus campañas y lo que realizan en el Gobierno, especialmente en lo relativo al control de la inflación, el impuesto más gravoso e injusto que lleva sobre sus hombros el pueblo. En ese mismo período el conservatismo, en el gobierno presidido por Laureano Gómez en 1951-1953, logró las metas más favorables de lucha contra la inflación con una tasa anual de sólo 1.5%. Esta política fue una

continuación de la que impusieron los gobiernos conservadores después del quinquenio del general Reyes hasta la caída del partido en 1930 cuando se lograron sólidos y continuos índices de estabilidad monetaria. No fue extraño que en las discusiones del último proyecto de Reforma Constitucional, el P.S.C. incluyera una norma que estipula una limitación del crédito al gobierno de parte del banco emisor, que se consagra como una entidad autónoma e independiente que asume las responsabilidades de la Junta Monetaria.

En el periodo de discusión de la Reforma Constitucional, en las exposiciones que sobre el tema de la reforma del banco emisor hicieron en la Asamblea Anual de ANIF el senador Rodrigo Marín Bernal del Movimiento de Salvación Nacional y el constituyente liberal Guillermo Perry adoptaron una línea común heterodoxa con respecto a esta política de control monetario antiinflacionario mientras el constituyente Carlos Ossa Escobar, del M-19 sostuvo la tesis ortodoxa de la moneda sana.

Los doctores Marín Bernal y Perry coincidieron en decir que tendría graves consecuencias para el país prohibir de manera total la creación de moneda por concepto de créditos del emisor al fisco. Adoptaron la posición sofista de llegar al absurdo mediante el conocido argumento de exagerar en este caso la prohibición absoluta. Nadie, que yo conozca, ha propuesto esto que es en verdad un absurdo: el cierre de estos financiamientos pero permitiendo al mismo tiempo el expediente excepcional de la emergencia económica cuando aquellos se requieran o limitándolos a un porcentaje de los ingresos ordinarios del Gobierno.

A partir de la crisis de los años 30 América Latina ha sido el continente más azotado por el flagelo inflacionario que en determinados momentos, especialmente en los últimos años ha resurgido con devastadores efectos en Argentina, Brasil, Bolivia, México y Perú. En todos ellos el desbordado financiamiento de emisión ha sido la causa principal del desorden. El ministro de Desarrollo, Marín Bernal, trajo como argumento la cita de un documento de técnicos del Banco Mundial en el que se dice que el aumento del 1% en el PIB admite un margen de 0.13% de gasto público financiado con emisión de moneda.

Este es otro sofisma pues ese documento fue prontamente objetado por el señor Jacob Frenkel, director de cuestiones monetarias del Fondo Monetario Internacional. Además el organismo internacional especializado en estos temas es el Fondo y no el Banco. Por eso invocar su autoridad en el campo que no le corresponde y objetado por el FMI es una presentación sofística.

El señor Jeffrey Sachs, como asesor económico de los gobiernos de Bolivia y Polonia recomendó restringir al máximo los créditos del banco central al fisco para corregir, como se logró, las inflaciones que sacudieron las economías boliviana y polaca a mediados de la década de los años 80. Israel, que había padecido una devastadora ola inflacionaria en esa misma época pudo contenerla y lograr la estabilidad de hoy día mediante la total eliminación de los créditos al gobierno con recursos de emisión.

No es exacto como lo dijo el doctor Perry, que la inflación entre nosotros ha tenido origen casi que exclusivo en el crecimiento de las reservas internacionales del Banco de la República en tiempos de bonanzas cárteras y de otro tipo. Los ciclos de inflación de 1957-1958, 1962-1963, 1986-1990 se originaron ante todo en financiamientos excesivos del fisco nacional mediante emisiones celestinas de moneda del Banco de la República. En cambio, las inflaciones de 1943-1945, 1954-1956, 1976-1977, 1979-1982 tuvieron como causa principal las bonanzas externas vividas por el país en estos períodos.

El texto de reforma acordado en la Asamblea Constituyente despeja el camino para que no prosperen las propuestas heterodoxas de los sofistas.

Con la aprobación por la Asamblea Constituyente de la Reforma del Banco de la República, se ha dado un paso trascendental en la organización del sistema financiero del país.

Desde su fundación en 1923, el Banco de la República ha cumplido una tarea fundamental en la fijación de la política monetaria y por consiguiente en la orientación de la economía nacional. Surgió en momentos de crisis cuando se liquidaron varios bancos comerciales, entre ellos el Banco López, uno de los más importantes. Hacia apenas diez años que Estados Unidos había creado el Federal Reserve que sirvió de modelo para varios bancos centrales latinoamericanos actuando como consejero su director, el señor Kemmerer.

Entre nosotros el Banco de la República cerró el capítulo de las frustraciones vividas por el fracaso del Banco Nacional, fundado por Núñez en 1880 y liquidado, por el peso de las llamadas emisiones clandestinas originadas en los desórdenes causados por las guerras civiles del siglo pasado, en 1898. Después el Banco Central establecido por Reyes en 1904, tuvo que ser liquidado también antes de que terminara el gobierno del Quinquenio.

Entre 1909 y 1922 el país vivió un período de gran estabilidad monetaria por la rigida aplicación de las normas del patrón oro, hasta que sintió el vacío de un banco emisor. El que se organizó en 1923 fue un banco de "economía mixta y de derecho privado" como en 1947 calificó al Banco de la República en forma acertada el Maestro Echandía. Su capital se integró con aportes del Estado y de particulares y hasta 1973 había acciones en manos de los bancos privados. Por esto originalmente el Banco de la República se manejó con mayoría de miembros en su junta de representación privada, hasta que en 1953 se le dio voto para sus decisiones al ministro de Hacienda, quien desde entonces ha actuado como presidente de su junta directiva.

Por su importancia y respetabilidad el Banco ha sido el eje de nuestro sistema financiero. Sin embargo a principios de la década de los años 60 dentro de un movimiento generalizado en América Latina, en 1963 se creó la Junta Monetaria que quitó a los banqueros particulares la influencia decisoria que tenía en el manejo de la moneda. Por la forma como se integró dicha junta solamente quedaron representantes del Estado. En 1973 por la Ley Séptima y el Decreto 2617 me correspondió como ministro de Hacienda de la admis-

nistración Pastrana Borrero eliminar del capital del Banco la participación de los bancos privados. Desde ese momento su capital fue totalmente gubernamental, pero se conservó la Junta Monetaria. A mediados de la década de los años 80 se hizo notoria la imposición absoluta del sector oficial en el manejo monetario y se llegó al exceso de que por una laxa interpretación de la llamada soberanía monetaria del Estado, ésta se tradujera en "omnipotencia". Hasta tal punto se desfiguró el alcance de las funciones de control de la Junta Monetaria que en el solo cuatrienio del gobierno Barco se ordenaron emisiones primarias de moneda por crédito concedido por el emisor al Gobierno por más de \$500.000 millones que originaron aproximadamente el 40% del medio circulante y provocaron un alza generalizada del costo de vida que el año pasado superó el 32%.

Estas emisiones celestinas que denuncié

en su momento, causaron el desprestigio de la actual Junta Monetaria y obligaron a la Asamblea Constituyente a abocar la creación de la nueva Junta Directiva autónoma del Banco de la República que elige de manera independiente al gerente general de la institución, quien quedará como miembro con voz y voto en ella, lo que no ocurría en la sepultada Junta Monetaria.

El nuevo Banco de la República será autónomo, como el banco central de Alemania (Bundesbank) con una Junta Directiva estable e independiente como la del banco central de los Estados Unidos (Federal Reserve Bank), sujeto a un régimen legal propio.

Las normas constitucionales establecieron un sistema de soberanía monetaria del Estado "compartida" entre el Congreso y la Junta Directiva del nuevo instituto emisor, que a mi juicio es una innovación

tipicamente colombiana que interpreta y renueva las doctrinas consagradas por Bodin, Nussbaum y otros polítólogos. Además esta soberanía monetaria no será omnipotente sino "regulada" y por ello se exige la aprobación unánime de los miembros de la junta directiva del Banco de la República cuando se otorguen créditos al Gobierno, porque en estas materias según la nueva norma constitucional "el Estado velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda".

Llegamos a una síntesis pragmática, en que sin ceder a las presiones del interés privado, pero sin ignorarlo, sin aceptar imposiciones omnipotentes del Estado pero siguiendo sus orientaciones, se han sentado las bases para establecer en nuestro medio un moderno banco central, que será motor financiero de nuestra economía en el siglo XXI.

# Determinación de las Necesidades Básicas Insatisfechas 1991-2000

Delegatario: MARIANO OSPINA HERNANDEZ

## PRIMERA PARTE

### I. OBJETIVO

El estudio tiene por objeto determinar las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– del país y establecer un plazo para su superación.

### II. METODOLOGIA

Se utilizó el concepto de NBI, Necesidades Básicas Insatisfechas, definido en el estudio "La Pobreza en Colombia" del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Naciones Unidas, Min. Agricultura, Unicef y el Departamento Nacional de Planeación, elaborado en 1985.

Este concepto contempla los siguientes puntos:

### A. HOGARES EN VIVIENDAS INADECUADAS

Expresa las carencias habitacionales referentes a las condiciones físicas de las viviendas con pisos de tierra y en las rurales las que tuvieran piso en tierra y materiales de bahareque, caña, guadua o madera.

Se utilizó para el cálculo de las necesidades en vivienda.

### B. HOGARES EN VIVIENDAS SIN SERVICIOS BASICOS

Para las zonas urbanas se consideró que las viviendas debían contar con acueducto y alcantarillado para satisfacer las necesidades básicas, y en la zona rural se considera que debían contar con acueducto o alcantarillado.

Se utilizó para el cálculo de las necesidades de acueducto y alcantarillado.

### C. HOGARES CON HACINAMIENTO CRITICO

Se considera viviendas con más de tres personas por cuatro.

Se utilizó conjuntamente con el criterio del literal A para el cálculo de las necesidades de vivienda.

### D. HOGARES CON ALTA DEPENDENCIA ECONOMICA

Es un indicador indirecto de los niveles de ingreso, obtenido a partir del cálculo de hogares con tres personas por miembro ocupado y en los cuales simultáneamente el jefe tuviera una escolaridad inferior a tres años.

Debido a la dificultad metodológica para efectuar estos cálculos, dicho indicador no fue tenido en cuenta para ninguna estimación.

### E. HOGARES CON AUSENTISMO ESCOLAR

Comprende los hogares con al menos un niño entre 7 y 11 años, perteneciente al hogar, que no asiste a un centro de educación formal.

Se utilizó para el cálculo de las necesidades de educación.

F. A lo anterior se agregó el criterio de Insuficiencia de salud (atención primaria), nutrición y caminos vecinales.

### III. COSTO DE LAS NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

#### A. Población con NBI.

En 1973 el censo de población ascendió a 22'915.000 habitantes de los cuales el 70.2% tenía NBI (16'086.000).

Para 1985 el censo de población arrojó 30'062.000 de habitantes de los cuales el 45.6% tenía NBI (13'708.000).

Lo anterior indica que el impacto de los esfuerzos previos ha logrado reducir el porcentaje de población con NBI en relación

con la población total.

Para 1990 el estimativo es de 32'978.000 habitantes, de los cuales 12'824.000 tienen NBI, lo que equivale al 38.9%. Esto confirma la tendencia descendente en términos relativos y absolutos.

### B. Cálculo

#### 1. Acueducto y Alcantarillado

Se consideraron los costos que representa satisfacer el 100% de las necesidades de la población carente de acueducto y alcantarillado.

En acueducto, el costo estimado por habitante fue de US\$64; en alcantarillado de US\$80 a su tasa de cambio de \$630. De tal manera los costos totales ascienden a:

	Billones
Alcantarillado.....	\$0.65
Acueducto.....	\$0.57
<b>Subtotal.....</b>	<b>\$1.22</b>
Mantenimiento.....	\$0.06
<b>Total.....</b>	<b>\$1.28</b>

Con esto se pretende dar cobertura a 16'159.000 habitantes (1) en 1990 que carecen de alcantarillado y a 11'212.000 que carecen de acueducto.

#### 2. Vivienda

En este aspecto se hizo una desagregación entre las viviendas con características físicas inadecuadas y las que tenían habitamiento crítico, contabilizándose 650.000

(1) La diferencia con los 13'708.000 habitantes con NBI calculados para 1990 se explica por el hecho de que no todos aquellos que carecen de acueducto o alcantarillado son categorizados como pobres en el estudio. Por otro lado, se tuvo en cuenta el crecimiento demográfico 1985-1990.

y 224.000 respectivamente, para un total de 874.000 viviendas.

Costo estimado por vivienda....

\$3.0 Millones

Costo Total..... \$2.622 Billones

### 3. Educación

Los cálculos se hicieron únicamente para la educación primaria con base en el Plan de Apertura Educativa elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Lo anterior equivale a una cobertura del 100% de los niños entre 7 y 11 años.

De tal manera los costos totales ascienden

a:	
Funcionamiento.....	\$0.025
Inversión.....	\$0.050
Subtotal.....	\$0.075
Mantenimiento.....	\$0.019
<b>Total.....</b>	<b>\$0.094</b>

Es importante anotar que la cifra anterior no tiene en cuenta el costo incremental de pasar de una cobertura actual del 46% al 100% en educación secundaria. Dicho costo a pesos de 1990 es de 596.500 millones (incluyendo inversión y funcionamiento).

### 4. Salud

Los cálculos en materia de salud se fundamentaron en el Plan de Desarrollo, elaborado por la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación, que contempla un gasto de \$190.000 millones, dedicados a la atención primaria y a la nutrición, de la población que padece NBI.

### 5. Caminos Vecinales

Se entiende un camino explanado de 5 metros de ancho que posibilita el tráfico de un vehículo en cada sentido.

Para el cálculo del costo se evaluaron los siguientes ítems:

a. Explanado.

b. Obras de drenaje para mantener seca la bancada.

c. Afirmando.

El costo estimado es de \$30'000.000 por kilómetro para una red de 19.019 kilómetros con base en el desarrollo típico del Huila.

Costo..... \$0.871 Billones

En total el costo de las NBI es:

	Billones
Acueducto/Alcantarillado.....	1.280
Vivienda.....	2.622
Educación.....	0.094
Salud.....	0.190
Caminos Vecinales.....	0.871
<b>Total.....</b>	<b>5.057</b>

## IV. COSTO INCREMENTAL DE LAS NBI

El costo incremental de las NBI se estimó con base en:

a. El crecimiento total de la población colombiana.

b. Los cambios históricos en la población con NBI para el período 1973-85 la cual ha venido decreciendo (numeral II-A).

c. Las tasas de inflación propuestas en el estudio

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) antes definidas. El costo total para cubrir todas las NBI en 1991 es de 5.057 mil millones de pesos. Al no cubrirse esta cifra con un solo pago implica que por cada año que pase los costos se incrementan pero con un volumen cada vez menor a medida que las NBI sean satisfechas.

Para financiar el costo de las NBI se cuenta con 3 fuentes principales:

1. Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación tales como Situado Fiscal y Cesión IVA.

2. Rentas cedidas a los departamentos, intendencias y comisarías, y

3. Rentas Propias.

## II. ELEMENTOS METODOLOGICOS

### 1. Aspectos macro-económicos.

1.1. El escenario macro-económico definido para realizar las estimaciones de los ingresos corrientes netos del Gobierno nacional es consistente con el comportamiento esperado de las principales variables que lo condicionan como son el Producto Interno Real, cuya tasa de crecimiento supera los niveles del 5% y la inflación con tendencia decreciente.

Estas dos variables, crecimiento real de la economía e inflación, se conjugan para determinar el Producto Interno Nominal que es utilizado como criterio de estimación para las otras variables.

1.2. Adicionalmente, se ha tenido en cuenta, el impacto fiscal que producen las reformas adelantadas en años anteriores en materia tributaria y administrativa.

Se cuenta dentro de las anteriores la Ley 75 de 1986 que persiguió los objetivos de mejorar la estructura teórica del Impuesto de Renta y el de fortalecer la Administración Tributaria. Se considera además el impacto producido por la expedición de la Ley 49 de 1990, que introdujo cambios en el cobro de la tarifa del impuesto a las ventas, lo cual hace de este impuesto uno de los más importantes en el conjunto de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional.

1.3. Las estimaciones realizadas van hasta el año 2000, como elemento de análisis e identificación de tendencias. Prolongarlas a un período mayor, hasta el año 2010 por ejemplo, significaría seguir observando la misma tendencia, por lo cual una proyección más allá del año 2000 carece del valor práctico para este análisis.

### 2. Aspectos Específicos

La estimación de las transferencias del Gobierno nacional como son el Situado Fiscal y la cesión del Impuesto de las Ventas junto con los cálculos de las Rentas Cedidas y las Rentas Propias, se realizaron bajo las siguientes consideraciones:

2.1. El Situado Fiscal para los años 1991 y 1992 corresponde a la cifra calculada a la fecha para estas vigencias. A partir de 1993 se estima una tasa de crecimiento del 20%.

2.2. La cesión IVA para 1991 y 1992 corresponde a la cifra calculada a la fecha para estas vigencias. A partir de 1993 se estima una tasa de crecimiento del 25%.

2.3. Las rentas Cedidas a los departamentos, intendencias y comisarías están compuestas por ingresos provenientes de Impuestos a los licores, loterías, cerveza,

registro de anotaciones y apuestas permanentes. Son recursos que van a financiar programas de salud en los municipios. El dato para 1991 corresponde a la cifra calculada para la vigencia, y para el resto de años se estima un crecimiento igual al del PIB Nominal.

2.4. Las Rentas Propias son recursos generados en el Sistema de Salud que contribuyen a la financiación de sus necesidades. La cifra para 1991 es la calculada a la fecha para la vigencia, y para el resto de años se estima un crecimiento anual similar al PIB Nominal para los años restantes.

2.5. El valor del funcionamiento actual se ajusta a la estructura administrativa actual.

2.6. Las disponibilidades del Gobierno nacional se determinan restando del ingreso corriente neto, el total de las rentas de destinación específica, que están constituidas por: el Situado Fiscal, la Cesión del Impuesto a las Ventas, el Impuesto Ad-Valorem al consumo de la gasolina y ACPM, el Impuesto CIF a las importaciones, el impuesto del 5% a las tarifas hoteleras y pasajes aéreos, los fondos de fomento agrícola y la contribución cafetera, siendo éstas las de mayor peso e importancia en el conjunto de los recursos de la nación que tienen distribución y asignación específicas.

## III. RESULTADOS

1. El primer escenario de la simulación representado en el cuadro N° 1 y su correspondiente gráfica, muestra cómo se satisfarían las NBI siguiendo la actual tasa de transferencia del Situado Fiscal e IVA, sin ningún proceso adicional de transferencia e intervención constitucional. Las NBI podrían quedar cubiertas en 1997-1998.

2. En el segundo escenario, representado en el cuadro N° 2 y su correspondiente gráfica, se indica que las NBI pueden ser satisfechas también, aproximadamente, durante el mismo período, pero siguiendo una tasa de aplicación del IVA y Situado Fiscal que se estabiliza en 1999 en el 30% de los Ingresos Corrientes.

3. El tercer escenario con su correspondiente cuadro N° 3 y gráfica N° 3 se trabajó con un supuesto adicional en el crecimiento de las transferencias de la Nación. A partir del año cuando las NBI quedan satisfechas (1988), la tasa de crecimiento para el situado fiscal y la cesión IVA es del 10% lo cual significa que al caer estas tasas, su participación dentro de los ingresos corrientes al final del período también cae. (Columna 12)

4. La participación de las transferencias de la Nación hacia las regiones, a través de la cesión del impuesto a las ventas y del Situado Fiscal, está entre el 22% y el 24% del total de los ingresos corrientes durante el período, indice que se considera suficiente para cubrir la totalidad de los costos señalados de las NBI.

5. Es de anotar que la satisfacción de las NBI aquí propuestas que incluyen en su estimación componentes tales como la construcción de Caminos Vecinales, acueducto y alcantarillado (agua potable), vivienda, escuela, centros de salud y sus costos de operación para 12.5 millones de colombianos son solamente una base para los desarrollos municipal y regional.

## SEGUNDA PARTE FINANCIACION DE LAS NECESIDADES BASICAS

### INSATISFECHAS 1991-2000

#### I. OBJETO DE LA SIMULACION

La simulación tiene por objetivo mostrar tres escenarios para cubrir el costo de las

# Acta de Sesión Plenaria

Lunes 20 de mayo de 1991

Presidencia de los Honorables Constituyentes:

**ALVARO GOMEZ HURTADO,  
HORACIO SERPA URIBE Y  
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**

A las 11:35 de la mañana, la presidencia ordena llamar a lista y contestan los siguientes honorables constituyentes:

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA  
BENITEZ TOBON JAIME  
CALA HEDERICH ALVARO FEDERICO  
CARRANZA CORONADO MARIA  
MERCEDES  
CARRILLO FLOREZ FERNANDO  
CASTRO JAIME  
CUEVAS ROMERO TULIO  
CHALITAS VALENZUELA MARCO  
ANTONIO  
ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN  
CARLOS  
ESPINOZA FACIO-LINCE EDUARDO  
FAJARDO LANDAETA JAIME  
FALS BORDA ORLANDO  
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.  
GARCES LLOREDA MARIA TERESA  
GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO  
GOMEZ MARTINEZ JUAN  
HERRAN DE MONTOYA HELENA  
HERRERA VERGARA HERNANDO  
HOLGUIN ARMANDO  
LONDOÑO JIMENEZ HERNANDO  
LLERAS DE LA FUENTE CARLOS  
LLOREDA CAICEDO RODRIGO  
MARULANDA GOMEZ IVAN  
MEJIA AGUDELO DARIO  
MEJIA BORDA ARTURO  
MOLINA GIRALDO IGNACIO  
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE  
NIETO ROA LUIS GUILLELMO  
ORTIZ HURTADO JAIME  
OSPINA HERNANDEZ MARIANO  
OSSA ESCOBAR CARLOS  
PALACIO RUDAS ALFONSO  
PASTRANA BORRERO MISAEL  
PATIÑO HORMAZA OTTY  
PERRY RUBIO GUILLERMO  
PINEDA SALAZAR HECTOR  
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO  
RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO  
REYES REYES CORNELIO  
RODADO NORIEGA CARLOS  
ROJAS NIÑO GERMAN  
SALGADO VASQUEZ JULIO SIMON  
SERPA URIBE HORACIO  
VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO  
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA  
VERANO DE LA ROSA EDUARDO  
YEPES PARRA MIGUEL ANTONIO  
ZALAMEA COSTA ALBERTO

La secretaría informa que hay quórum para decidir (han contestado cuarenta y siete —47— señores constituyentes), y, en consecuencia, el señor presidente Serpa

Urbe declara abierta la sesión, la cual se desarrolla con el orden del día que a continuación se inserta:

**ORDEN DEL DIA DE LA SESION  
PLENARIA  
LUNES 20 DE MAYO DE 1991  
HORA 11:00 A.M.**

1. Llamado de lista.
2. Lectura y consideración del acta de la sesión anterior.
3. Votación del articulado de medio ambiente y recursos naturales.
4. Votación del articulado de internacionalización de las relaciones económicas y sociales.
5. Ponencias para primer debate:
  - A) Normas de excepción.
  - a) Lectura del articulado.
  - b) Exposición del vocero de los ponentes doctor Antonio Navarro (Ponentes: Antonio Galán, Fabio Villa, José Matías Ortiz).
  - c) Consideración de la proposición.
  - d) Discusión.
  - e) Cierre de la discusión.
  - f) Señalamiento de la fecha para votación.
- B) Estado de emergencia económica, social y ecológica:
  - a) Lectura del articulado.
  - b) Exposición del vocero de los ponentes doctor Rodrigo Lloreda (Ponentes: Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Carlos Ossa, Ignacio Molina, Antonio Yepes).
  - c) Consideración de la proposición.
  - d) Discusión.
  - e) Cierre de la discusión.
  - f) Señalamiento de la fecha para votación.
6. Lo que propongan los señores constituyentes.

Presidencia: Alvaro Gómez H., Antonio Navarro W., Horacio Serpa U., Jacobo Pérez Escobar, secretario general.

En el curso de la sesión, se hacen presentes los señores constituyentes:

ARIAS LOPEZ JAIME  
ECHEVERRY URUBURU ALVARO  
EMILIANI ROMAN RAIMUNDO  
GALAN SARMIENTO ANTONIO  
GARZON ANGELINO  
GOMEZ HURTADO ALVARO  
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO  
HOYOS NARANJO OSCAR  
LEMONS SIMMONDS CARLOS  
LEYVA DURAN ALVARO  
PABON PABON ROSENBERG  
PEREZ GONZALEZ-RUBIO JESUS  
PLAZAS ALCID GUILLERMO  
RODRIGUEZ CESPEDES ABEL

ROJAS BIRRY FRANCISCO  
SANTAMARIA DAVILA MIGUEL  
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN  
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES  
URIBE VARGAS DIEGO  
YEPES ARCILA HERNANDO  
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO

Dejan de concurrir los señores constituyentes Carlos Daniel Abello Roca —con excusa justificada—, Lorenzo Muelas Hurtado y Fabio Villa Rodríguez.

Asisten, con voz pero sin voto, los señores constituyentes José Matías Ortiz Sarmiento, vocero del PRT y Alfonso Peña Chepe, vocero del Movimiento Quintín Lame.

## II

Una vez leído por la Secretaría el orden del día, solicita la palabra el honorable constituyente Misael Pastrana Borrero y se refiere al hecho de que no aparece en el temario de hoy el proyecto referente a REGULACION FINANCIERA, CREDITO, DEUDA EXTERNA, COMERCIO EXTERIO, REGIMEN DE ADUANAS, materia que figuraba en el orden del día del pasado viernes. Sobre el particular pregunta a la Presidencia.

La Presidencia da las explicaciones del caso y ordena a la Secretaría la lectura a la norma pertinente sobre elaboración del orden del día y que corresponde al artículo 11 del Reglamento. También recuerda que el orden del día puede ser alterado para incluir un tema si en tal sentido se expresa la voluntad de la Asamblea.

El señor constituyente Eduardo Espinosa Facio-Lince, en referencia al mismo asunto, en punto de orden, hace observaciones sobre lo que él llama desarticulación de los diferentes temas en la tramitación de los proyectos. Solicita que sus anotaciones queden como constancia.

## III

La Presidencia somete a consideración el Acta de la sesión correspondiente al viernes 17 de mayo de 1991 —que es leída previamente por la Secretaría— y la honorable Asamblea le imparte su aprobación.

## IV

**TEMA: MEDIO AMBIENTE Y  
RECURSOS NATURALES**

**Votación del articulado**

La Presidencia determina que se continúe con el orden del día y se entra al tercer punto, relacionado con la votación del ar-

## titulado sobre el tema del MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

El señor constituyente Guillermo Rubio, como coordinador de la Comisión Accidental designada al efecto, informa sobre el texto que se acordó en el seno de la misma y que reúne diversos criterios contenidos en la mayor parte de las propuestas sustitutivas.

Seguidamente el señor secretario da cuenta de que hay siete propuestas de tal naturaleza, presentadas anteriormente en el siguiente orden:

Nº 1, por el constituyente Augusto Ramírez Ocampo; Nº 2, por el constituyente Cornelio Reyes; Nº 3, por el constituyente Juan Gómez Martínez; Nº 4, por el constituyente Germán Rojas Niño; Nº 5, por el constituyente Arturo Mejía Borda; Nº 6, por el constituyente Francisco Rojas Birry; y Nº 7, por la constituyente María Teresa Garcés Lloreda y otros. Estas en cuanto se refiere al artículo 1º del proyecto.

Luego de que se anuncia por parte de sus autores el retiro de las respectivas propuestas sustitutivas, la Presidencia señala que quedan en consideración la sustitutiva del constituyente Mejía Borda (como sustitutiva Nº 1), y la presentada hoy por la Comisión Accidental (sustitutiva Nº 2).

Expresa el constituyente Mejía Borda que retira su sustitutiva como proposición, pero que la deja como constancia. El texto de dicha propuesta es como sigue:

### Sustitutiva N° 5

#### AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

##### ARTICULO PRIMERO: MEDIO AMBIENTE.

El ambiente es patrimonio de los colombianos al servicio de las generaciones presentes y futuras. La ley reglamentará su manejo y protección y las formas de participación de la comunidad en las decisiones que lo afecten. Todos los habitantes tienen derecho a gozar de un ambiente sano.

Es deber del Estado, la comunidad y las personas:

a) Preservar la biodiversidad y la integridad del medio ambiente, protegiendo de manera especial las áreas de particular importancia ecológica o cultural;

b) Fomentar la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la difusión de la información ambiental.

Son también retiradas las propuestas sustitutivas en referencia a los otros artículos.

En estas circunstancias, la Presidencia somete a votación la propuesta acordada por la Comisión Accidental, y, cumplido el conteo correspondiente, la Secretaría da cuenta del resultado que se anota: cincuenta y ocho (58) votos por la afirmativa, no se registran votos en contra y hay dos (2) abstenciones.

En consecuencia, ha sido aprobada la propuesta del constituyente Guillermo Pery Rubio y otros, con el siguiente texto:

#### MEDIO AMBIENTE

##### ARTICULO 1.- Del Ambiente

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que lo afecten.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las

áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para estos fines.

#### ARTICULO 2.- De los recursos naturales

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su conservación, restauración o sustitución y el desarrollo sostenido.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

La República de Colombia cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas ubicados en las zonas de fronteras.

#### ARTICULO 3.- Prohibiciones y controles

Queda prohibida la fabricación, importación y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.

El Estado regulará la utilización, entrada y salida del país de los recursos genéticos, de acuerdo con el interés nacional.

#### ARTICULO 4.- Del Espacio Público

La protección de la integridad del espacio público y de su destino al uso común prevalece sobre el interés particular. Corresponde al Estado velar por el cumplimiento de este principio.

MARIA TERESA GARCES LLOREDA  
GUILHERMO PERRY RUBIO  
AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

La constituyente Aida Abella Esquivel explica las razones por las cuales se absuvió de votar.

#### V

#### TEMA: INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES:

##### Votación del articulado

En desarrollo del cuarto punto del orden del día, referente a la votación del articulado de INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES, la Secretaría informa que tiene registradas seis propuestas sustitutivas, a las cuales da lectura. Son las siguientes:

#### SUSTITUTIVA N° 1

#### INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES Y ORGANISMOS SUPRANACIONALES

##### ARTICULO:

El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas y sociales, sobre bases de equidad y conveniencia nacional.

MARIA MERCEDES CARRANZA  
ORLANDO FALS BORDA  
MARIA TERESA GARCES  
ANGELINO GARZON  
OTTI PATINO  
ABEL RODRIGUEZ

(Fdos.) María Mercedes Carranza, Orlando Fals Borda, María Teresa Garcés, Angelino Garzón, Otti Patino, Abel Rodríguez César y otros.

#### INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA

#### SUSTITUTIVA N° 2

El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas, sobre bases de equidad y conveniencia nacional.

Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso, podrá el Estado obligarse para que sean creadas o participar en instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

Presentada por el constituyente Armando Holguin.

#### SUSTITUTIVA N° 3

#### INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES Y ORGANISMOS SUPRANACIONALES

##### ARTICULO:

El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas y sociales, sobre bases de equidad y conveniencia nacional y podrá, mediante tratados aprobados por el órgano legislativo, comprometerse con organismos internacionales, asumiendo la obligación de hacer cumplir internamente las decisiones de tales organismos, en los términos del respectivo tratado.

JAIME ORTIZ HURTADO  
Unión Cristiana

#### SUSTITUTIVA N° 4

#### ARTICULO 18 DEL ARTICULO 76 DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso, podrá el Estado efectuar cesión parcial de determinadas atribuciones y obligarse, para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover la integración económica social y consolidar la paz entre los Estados.

Constituyente, ALVARO ECHEVERRY URUBURO

#### PROPOSICION SUSTITUTIVA N° 5

El Estado podrá hacer delegación de su soberanía, total o parcialmente, en instituciones de carácter internacional. Parcialmente, mediante tratado aprobado por leyes orgánicas; totalmente si así lo aprueba el pueblo en referéndum.

En todo caso sólo se hará en condiciones de equidad o reciprocidad con otros Estados.

Constituyente, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO

#### SUSTITUTIVA N° 6

**“ARTICULO.”** Las disposiciones de los tratados internacionales vigentes en Colombia, prevalecen sobre todas las normas jurídicas internas y constituyen fuente directa de derechos y obligaciones para los habitantes del territorio colombiano, cuando fuere el caso aplicar tales tratados. En caso de conflicto entre el tratado y la Ley, prevalece el primero.

**“ARTICULO.”** El Estado promoverá la

integración económica, política y ecológica con los demás países de América Latina y el Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre bases de igualdad y reciprocidad, crean organismos supranacionales, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

El estado podrá, así mismo, celebrar tratados que atribuyan a organismos supranacionales competencia normativa y jurisdiccional, con la obligación, para el Estado, de aplicar directa y preferencialmente las regulaciones y normas expedidas por tales organismos sobre las del derecho nacional."

La Ley podrá establecer elecciones directas para la Constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

Constituyente, AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

En uso de la palabra, el señor constituyente Rodrigo Lloreda Caicedo, tras advertir que aunque en este tema no hubo subcomisión para conciliar las diferentes propuestas sustitutivas, indica que se ha estado trabajando para tratar de llegar a una fórmula única y sugiere que sería conveniente aplazar para más adelante en el orden del día la votación del articulado.

Preguntada la Asamblea si está de acuerdo con el aplazamiento de la votación, la respuesta es afirmativa.

Previa alteración del orden del día, el constituyente Angelino Garzón rinde informe sobre el trabajo que viene adelantando la "Comisión Gestora del Acuerdo Político".

Respecto de lo anterior se plantean observaciones por parte de los constituyentes Misael Pastrana Borrero, quien expresa reservas al informe, y Luis Guillermo Nieto Roa.

## VI

### TEMA: REGULACION FINANCIERA, CREDITO, DEUDA EXTERNA, COMERCIO EXTERIOR, REGIMEN DE ADUANAS.

#### Ponencia para primer debate.

#### Lectura del articulado y exposición del ponente.

Solicita la palabra el señor constituyente Jaime Castro y propone que dentro del punto de ponencias para primer debate se incluya el tema que figuraba en el orden del día del viernes 17 de los corrientes relativo a REGULACION FINANCIERA, CREDITO, DEUDA EXTERNA, COMERCIO EXTERIOR, REGIMEN DE ADUANAS.

La Presidencia pregunta a la Corporación si acepta la alteración del orden del día en tal sentido, y se obtiene respuesta afirmativa.

De consiguiente, se entra a la discusión de la ponencia y del articulado respectivo, cuyo texto es leído por la Secretaría (publicado en la 'Gaceta Constitucional' N° 74, páginas 7 y 8):

#### PROYECTO DE ARTICULADO

**ARTICULO.-** (a) Las actividades financiera, bursátil y aseguradora son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, otorgada sin discriminación alguna, conforme a la ley, la cual determinará las categorías de las entidades especializadas, sus fines, condiciones de solvencia y liquidez, las calidades de idoneidad, especialidad y experiencia de las personas que puedan cumplirlas y la forma de intervención del Estado en estas materias.

**ARTICULO.-** (b) Corresponde al presidente de la República ejercer, con sujeción a la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen las actividades financiera, bursátil y aseguradora, sobre las entidades cooperativas y las sociedades comerciales. La ley podrá autorizar la delegación de estas funciones, caso en el cual regulará el procedimiento administrativo, así como los recursos que podrán interponerse a los actos de los delegatarios. Estos coordinarán sus actuaciones para el adecuado ejercicio de sus funciones, en los términos y mediante los organismos que establezca la ley.

**ARTICULO.-** (c) El órgano legislativo nacional dictará las normas a las cuales deberá sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior y el ejercicio de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro.

**ARTICULO TRANSITORIO.-** Mientras se dictan las leyes correspondientes, el presidente de la República ejercerá, como atribución constitucional propia, la intervención en las actividades financieras, bursátil y aseguradora.

Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta constitución, el Gobierno está obligado a presentar al órgano legislativo nacional los proyectos de ley de que tratan estos artículos. Si al término de las dos legislaturas ordinarias siguientes, este último no los expide, el presidente de la República pondrá en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley.

De los honorables constituyentes,

Rafael Ignacio Molina Giraldo, Carlos Ossa Escobar, Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Lemos Simmonds, Miguel Antonio Yépes Parra, Oscar Hoyos Naranjo.

#### PROPOSICION

Solicitamos, comedidamente, se dé primer debate en la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente al Proyecto de Regulación Financiera, Crédito, Deuda Externa, Comercio Exterior, Régimen de Aduanas, previa su publicación para cumplir la norma reglamentaria. Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Ossa Escobar, Carlos Lemos Simmonds.

Bogotá, 9 de mayo de 1991

En su carácter de vocero de los ponentes, hace uso de la palabra el señor constituyente Carlos Ossa Escobar, quien hace la presentación y el análisis del articulado, que, según anota, recoge la unanimidad de los dieciocho miembros de la Comisión Quinta Permanente.

En referencia a varios aspectos del proyecto, hacen uso de interrelación los señores constituyentes Misael Pastrana Borrero, Hernando Yépes Arcila, Alfonso Palacio Rúdas e Iván Marulanda Gómez.

Una vez aprobada la proposición con que termina el informe y antes de que se abra el debate, se pasa a determinar cuáles partes del articulado serán sometidas a la discusión en el día de hoy. Por votación, se conviene lo siguiente en cuanto a si serán o no objeto de la deliberación:

Artículo b): siete (7) votos afirmativos, tres (3) y cuatro (4) negativos y siete (7) abstenciones.

cutido el artículo b) en este debate.

Artículo c): un (1) voto afirmativo, treinta y nueve (39) negativos y cinco (5) abstenciones. Por tanto, no se discutirá el artículo c).

Como se ha propuesto separar la discusión del inciso segundo del artículo transitorio, el debate se circunscribe al artículo a) y al primer inciso del artículo transitorio.

Iniciado el debate, en primer turno interviene el señor constituyente Alvaro Echeverri Uruburo, quien expone sus puntos de vista sobre el contenido y alcances del articulado. Anuncia igualmente la presentación de una propuesta sustitutiva sobre la función bancaria.

A la una y quince minutos de la tarde se decreta un receso de dos horas.

A las cuatro de la tarde se reanuda la sesión.

Al continuarse la discusión acerca del tema de REGULACION FINANCIERA, interviene, en su orden, los señores constituyentes José María Velasco Guerrero, Gustavo Zafra Roldán, Misael Pastrana Borrero, Abel Rodríguez Céspedes y el señor ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana.

Hacen uso de la palabra los señores constituyentes Carlos Ossa Escobar, Guillermo Perry Rubio y Alvaro Cala Hedrich.

(Al texto de dichas intervenciones e interrelaciones se dará publicación en Relación de Debates).

Habiendo concluido la lista de oradores inscritos, por la Secretaría se procede a la lectura de las propuestas sustitutivas que han sido presentadas. He aquí su texto:

#### SUSTITUTIVA N° 1

#### Regulación Financiera, Crédito, Deuda Externa.

Proposición sustitutiva.

Artículo a): La intermediación financiera que cumplen los Bancos y demás entidades de dicho sector es un servicio público que sólo puede ser ejercido en los términos que establezca la ley. Esta determinará las categorías de las entidades especializadas, sus fines, condiciones de solvencia y liquidez, las calidades de idoneidad, especialidad y experiencia de las personas que puedan cumplirlas, así como la forma de intervención del Estado en estas materias, para impedir la concentración de la propiedad de dichas entidades y la monopolización del crédito.

Presentada por los constituyentes Alvaro Echeverri Uruburo y Eduardo Espinosa Facio-Lince.

#### SUSTITUTIVA N° 2

20 de mayo de 1991

Sustitutiva del Art. a)

El ahorro privado es una actividad de interés social, que será apoyada con el Estado y las actividades financiera, bursátil y aseguradora son "funciones públicas" que sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, otorgada sin discriminación alguna, conforme a la ley, la cual determinará las categorías de las entidades especializadas, sus fines, condiciones y calidades de idoneidad de las personas que puedan cumplirlas y la forma de intervención del Estado en estas materias.

Es función del Estado fomentar directa e indirectamente, con equidad y sentido social, las actividades productivas de los particulares en los campos del desarrollo

Jueves, 20 de junio de 1991

integral y en la forma que lo determine la ley.

(Fdo.) ARTURO MEJIA BORDA.

Nota 1. Lo subrayado es la innovación.

Nota 2. Expresión propuesta por el constituyente Alvaro Echeverri.

Nota 3. Lo subrayado es la innovación.

### SUSTITUTIVA N° 3

A)

**ARTICULO:** Las actividades financiera, bursátil y aseguradora son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual determinará las categorías de las entidades especializadas, sus fines, las calidades de idoneidad, especialidad y experiencia de las personas que puedan cumplirlas y la forma de intervención del Estado en estas materias.

Bogotá, 20 de mayo de 1991.

Humberto de la Calle Lombana, ministro de Gobierno.

(Inciso 1º, artículo Transitorio)

### SUSTITUTIVA N° 3

**ARTICULO:** Mientras se dictan las leyes correspondientes, el presidente de la República ejercerá, como atribución constitucional propia, la intervención en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro.

Bogotá, 20 de mayo de 1991.

Ministro Gobierno, Humberto de la Calle Lombana.

Presentada por el señor ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana.

### SUSTITUTIVA N° 4 REGULACION FINANCIERA, CREDITO, DEUDA EXTERNA, COMERCIO EXTERIOR, REGIMEN DE ADUANAS.

**ARTICULO (a).** Las actividades financieras, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro, son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, otorgada sin discriminación alguna, conforme a la ley, la cual determinará las categorías de las entidades especializadas, sus fines, las calidades de idoneidad, especialidad y experiencia de las personas que puedan cumplirlas. Una ley (general) regulará la forma de intervención del Estado en estas materias. Presentada por los constituyentes Carlos Ossa Escobar y Luis Guillermo Nieto Roa.

### SUSTITUTIVA N° 5

20 de mayo/91.

**ARTICULO (a).** Las actividades financieras, bursátil y aseguradora son un servicio público y sólo pueden ser ejercidas en asociación con el Estado conforme a la ley (general), la cual adicionalmente determinará las calidades de idoneidad, especialidad y experiencia de las personas que pueden administrarlas y la forma de intervención del Estado en estas materias.

Presentada por el constituyente Antonio Galán Sarmiento.

### SUSTITUTIVA N° 6

El presidente de la República ejercerá, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, y de la actividad bursátil y aseguradora.

José María Velasco Guerrero, Alvaro Leyva Durán, Carlos Rodado Noriega.

### SUSTITUTIVA N° 7

Para sustituir artículo (a)

**ARTICULO (a).** Las actividades financieras, bursátil y aseguradora son un servicio público. La ley reglamentará su ejercicio.

Presentada por el constituyente Abel Rodríguez Céspedes.

### SUSTITUTIVA N° 8

**Artículo.** La actividad bancaria es un servicio público que se ejercerá conforme a la ley.

**Artículo.** El presidente de la República ejercerá, como atribución constitucional propia, la intervención en las actividades de las entidades que manejan el ahorro privado.

Presentada por los constituyentes María Teresa Garcés Lloreda y Gustavo Zafra Roldán.

Con el objeto de que traten de reducir el número de propuestas sustitutivas o de unificarlas, la Presidencia designa una Comisión Accidental integrada por los señores Constituyentes Carlos Ossa Escobar (coordinador), Alvaro Echeverri Uruburo, Luis Guillermo Nieto Roa, Carlos Rodado Noriega, Antonio Galán Sarmiento y Gustavo Zafra Roldán. Así mismo, se fija la sesión del próximo lunes 27 para la votación del artículo a) y del primer inciso del artículo transitorio.

### VII

Al volverse sobre el tema que había quedado pendiente, de INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES, el señor constituyente Rodrigo Lloreda Caicedo reitera que en este caso no hubo subcomisión, sino que se trató de encontrar un consenso y como resultado de ese esfuerzo se va a presentar un texto que integra lo aprobado por las Comisiones Segunda y Quinta.

El señor constituyente Guillermo Plazas Alcid, en uso de la palabra, propone que se aplace el debate para cuando se toque el tema de las RELACIONES INTERNACIONALES.

Por su parte, el constituyente Augusto Ramírez Ocampo anuncia que retira los dos artículos presentados como sustitutivos para traerlos a la Asamblea cuando se discuta el tema general de Relaciones Internacionales.

Por la Secretaría se da lectura a la propuesta del constituyente Lloreda que dice:

### RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

### SUSTITUTIVA N° 3

#### ARTICULO 1º.—

El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas y sociales sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

### ARTICULO 2º.—

La ley podrá establecer para las zonas de fronteras (terrestres y marítimas) normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo. Así mismo, autorizar a las entidades territoriales localizadas en dichas zonas para adelantar directamente con el país vecino, o la respectiva región limítrofe, programas de cooperación e integración.

(Estos artículos harían parte del Título Principios Fundamentales del Estado)

### ARTICULO 3º.—

Corresponde al Congreso aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados, aprobados por el Congreso, podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, asumiendo la obligación de hacer cumplir internamente las decisiones de tales organismos, en los términos del respectivo tratado.

(Este artículo haría parte de las Atribuciones del Congreso Nacional)

(Fdo.) Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Ossa Escobar, Carlos Holmes Trujillo García, Gustavo Zafra Roldán y Augusto Ramírez Ocampo.

A petición del honorable constituyente Pastrana Borrero, en el artículo 1º se incluye la expresión "y ecológicas", quedando así la propuesta:

"El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional".

El constituyente Germán Rojas Niño presenta también una propuesta sustitutiva, que dice:

### ARTICULADO

### SUSTITUTIVA N° 2

### ARTICULADO

**ARTICULO....:** El Estado promoverá, con base en la conveniencia nacional y la equidad internacional, las relaciones con otros países, a fin constituir organismos supranacionales, que fomenten el desarrollo y crecimiento de la economía y de la sociedad dentro de los marcos políticos e internacionales vigentes.

El Estado podrá, mediante tratados internacionales, ratificados por el Legislativo, suscribir acuerdos en materia económica, política y social con y en organismos supranacionales. Los acuerdos serán de obligatorio cumplimiento de conformidad a la constitución y a las leyes, en los términos del respectivo tratado.

**ARTICULO....:** La ley dictará para las zonas fronterizas normas especiales en materia cambiaria, fiscal y monetaria tendientes a lograr su desarrollo económico, social y al cumplimiento de tratados internacionales.

### GERMAN ROJAS NIÑO

Constituyente AD M-19  
Hotel Tequendama, Of. 1040

Al informarse también sobre el estado de las otras propuestas presentadas, se da cuenta de que hay seis sustitutivas, en-

tregadas respectivamente a la mesa de Secretaría por los señores constituyentes María Teresa Garcés Lloreda, Armando Holguín Sarria, Jaime Ortiz Hurtado, Alvaro Escheverri Uruburu, Jesús Pérez González-Rubio y Augusto Ramírez Ocampo.

Habiendo sido retiradas por sus autores las propuestas sustitutivas mencionadas, excepto la del constituyente Pérez González-Rubio, quedan para consideración ésta y la del constituyente Lloreda. Por la Secretaría se anuncia que ha sido presentada una nueva sustitutiva por el constituyente Germán Rojas Niño.

En uso de la palabra, el constituyente Jaime Castro solicita que el artículo 2º se vote por partes, así: la primera parte hasta el punto seguido, como se indica más adelante (hasta la palabra "desarrollo"); y la segunda, desde el punto seguido hasta el final del acápite. Pide igualmente que esta parte sea negada.

Son leídas de nuevo las propuestas sustitutivas, que en definitiva quedan de la siguiente manera:

Sustitutiva N° 3. la del constituyente Lloreda Caicedo y otros, con la inclusión al texto que ha sido transcrita de la expresión "y ecológicas".

Sustitutiva N° 2, la del constituyente Germán Rojas Niño, tal como ha quedado transcrita.

Puestos en votación los artículos de la propuesta sustitutiva N° 3 y hechos los conteos respectivos, se registran los siguientes resultados:

Artículo 1º: Cincuenta y cinco (55) votos afirmativos, dos (2) negativos y cuatro (4) abstenciones.

Queda, por ende, aprobado el siguiente texto:

#### ARTICULO 1º.

El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Artículo 2º, hasta el punto seguido: se-senta (60) por la afirmativa, uno (1) por la negativa y no se registran abstenciones.

Segunda parte, el resto del acápite, desde donde dice "así mismo": doce (12) votos a favor, cuarenta y nueve (49) en contra y cuatro (4) abstenciones.

En consecuencia, ha sido aprobada la parte que dice:

#### ARTICULO 2º.

La Ley podrá establecer para las zonas de fronteras terrestres y marítimas normas especiales en materiales económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

Y negada la siguiente parte del párrafo:

Así mismo, autorizar a las entidades territoriales localizadas en dichas zonas para adelantar directamente con el país vecino, o la respectiva región limítrofe, programas de cooperación e integración.

En cuanto al artículo 3º, se solicita por el Constituyente Carlos Esguerra Portocarrero votarlo por partes: la primera, hasta donde dice "internacionales"; y la segunda, el resto del acápite.

El señor Constituyente Rodrigo Lloreda Caicedo sugiere que se aplace la votación, y preguntada la Corporación al respecto, se cuentan cincuenta y cuatro (54) votos por la

afirmativa, dos (2) por la negativa y una (1) abstención. Por tanto, ha sido aprobado el aplazamiento.

#### VIII

En atención a la solicitud elevada ante la Asamblea por los señores periodistas, la Presidencia concede la palabra al honorable Constituyente Horacio Serpa Uribe para que dé lectura a la siguiente

#### CONSTANCIA

Nuevamente el periodismo es víctima de las arremetidas criminales contra su ejercicio y el derecho de informar a los colombianos.

Dos comunicadores, JOSE LIBARDO MENDEZ y CARLOS JULIO RODRIGUEZ, de la cadena radial CARACOL, fueron asesinados en las calles de Florencia en el departamento del Caquetá, cuando en la madrugada de hoy se desplazaban a su lugar de labores para iniciar la tarea de informar. Allí, inermes, fueron víctimas de los sicarios, quienes segaron sus vidas de manera instantánea.

Ello, señores Constituyentes, hace aún más indispensables las reformas que ustedes plantean para garantizar la libre expresión y el derecho inalienable que tienen los colombianos a ser informados.

Solicitamos de ustedes encarecidamente hacer un llamado al Gobierno Nacional para que este nuevo asesinato, que contraria los principios democráticos de nuestro país, no se quede en la impunidad.

Presentada por los Constituyentes Angelino Garzón, Juan Gómez Martínez, Augusto Ramírez Ocampo, Carlos Lemos Simmonds y María Mercedes Carranza.

#### IX

##### Ponencias para primer debate

Tema: **NORMAS DE EXCEPCIÓN. EL ESTADO DE SITIO Y EL ESTADO DE EXCEPCIÓN. LA EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL.**

##### Lectura del articulado y exposición del ponente.

En la continuación del orden del día, por la Secretaría se procede a la lectura del texto propuesto en relación con el tema de **NORMAS DE EXCEPCIÓN. EL ESTADO DE SITIO Y EL ESTADO DE EXCEPCIÓN. LA EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL.** (Informe-Ponencia publicado en la "Gaceta Constitucional" N° 76, páginas 12 a 16).

Leído el articulado —que más adelante se inserta—, en primer lugar interviene, en su condición de vocero de los ponentes, el señor Constituyente Antonio José Navarro Wolff, quien adelanta la sustentación respectiva.

El texto propuesto por los ponentes dice:

**NORMAS DE EXCEPCIÓN. EL ESTADO DE SITIO Y EL ESTADO DE EXCEPCIÓN. LA EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL.**

##### NORMAS DE EXCEPCIÓN. EL ESTADO DE SITIO Y EL ESTADO DE EXCEPCIÓN. LA EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL

ARTICULO 1.º El presidente de la República podrá declarar el Estado de Sitio, en caso de guerra exterior. Mediante tal declaración el Gobierno tendrá, además de las facultades previstas en el Estado de excepción, las que la Constitución expresamente autoriza y las necesarias para afrontar la agresión o defender la soberanía

o el orden democrático. Los decretos que dicte el presidente suspenderán las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, siempre que lleven la firma de todos los ministros. (En todo caso, el ejercicio de estas facultades estará sometido al derecho internacional humanitario)

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra.

ARTICULO 2.º En caso de conmoción interior, que a juicio del Gobierno amenace seriamente la estabilidad y funcionamiento de las instituciones del Estado, podrá el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en Estado de Excepción toda la República o parte de ella, por un término máximo de noventa (90) días prorrogables por períodos iguales.

Las prórrogas del Estado de Excepción requerirán concepto previo del Congreso (Senado), no obligatorio para el Gobierno. Transcurrido un año desde la fecha de la declaratoria inicial del Estado de Excepción, éste cesará en todos sus efectos.

En virtud de la declaratoria del Estado de Excepción, el presidente de la República tendrá las facultades constitucionales o legales previstas para la conservación del orden público y podrá, con la firma de todos los ministros, expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la conmoción y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica, con la situación que determinó la declaratoria del Estado de Excepción. Los decretos que dentro de estos precisos límites dicte el presidente, no podrán derogar las leyes. Sus facultades se limitan a suspender las que sean incompatibles con el Estado de Excepción. A solicitud del Gobierno, el Congreso considerará la adopción de ellos como legislación ordinaria, de conformidad con los procedimientos especiales que establezca su reglamento.

El ejercicio de las facultades derivadas de dicho Estado y su aplicación por cualquier autoridad se hará en forma proporcionada a las circunstancias.

ARTICULO 3.º La vigencia de los Estados de Excepción no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes públicos. Si el Congreso estuviere en receso, deberá ser convocado dentro de los veinte (20) días siguientes, en caso de Estado de Sitio.

En caso de conflicto armado, además de la Constitución se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, de conformidad con los tratados y convenios suscritos y ratificados por el país.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia) al día siguiente de su expedición, los decretos mencionados en los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional (Corte de Justicia), aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. La Corte tendrá un máximo de treinta (30) días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables. Serán responsables el presidente y los ministros cuando se declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los hechos

señalados en este articulado y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

ARTICULO 4.- Una ley (estatutaria), regulará los estados de excepción señalando el alcance de las facultades derivadas de su declaratoria y el ámbito de los deberes y responsabilidades exigibles. No obstante, en ningún tiempo podrán ser suspendidos o restringidos los derechos a la vida, a no ser sometidos a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser sometidos a esclavitud o servidumbre, a no ser condenado a una pena más grave en virtud de una legislación penal retroactiva, el derecho a no ser privado de libertad por obligaciones civiles; y las libertades de conciencia de religión y de cultos, el habeas corpus y el recurso de tutela (amparo).

Acto seguido, es sometida a consideración y aprobada la proposición para que se dé primer debate. Así mismo, a las seis y veinte minutos de la tarde la Asamblea se declara en sesión permanente. El constituyente Raimundo Emiliani Román consigna su voto en contra de esta última decisión.

Atendiendo la petición de varios constituyentes, la Secretaría da a conocer las diferentes propuestas presentadas, que son las siguientes:

#### SUSTITUTIVA N° 1 CAPITULO 5

#### DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

Artículo 140: El artículo 140 de la Constitución Política formará parte del artículo 157 y en su lugar quedará el siguiente:

##### Estado de alarma

1. Cuando sobrevengan hechos o situaciones que perturban o amenacen perturbar el orden público, político, económico social, cuya gravedad a juicio del presidente de la República no haga necesario recurrir a los estados de conmoción, o emergencia, podrá declararse el estado de alarma en toda la República o en parte de ella, por un plazo máximo de treinta días. Si subsistieren las causas de la perturbación, el presidente de la República podrá prorrogar el estado de alarma, previo concepto del Senado o de la Comisión Legislativa si aquél se encontrare en receso.

2. En estado de alarma, el presidente de la República podrá dictar medidas transitorias de policía para limitar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, y establecer los deberes y responsabilidades civiles indispensables para conjurar la perturbación, con sujeción a lo previsto en la ley orgánica de los estados de excepción.

3. Terminado el estado de alarma, el presidente de la República rendirá al Senado un informe sobre las razones que determinaron la declaratoria y las medidas que se hubieren adoptado, para que el Senado se pronuncie de conformidad con lo previsto en el apartado 3 del artículo 141. Si el Senado no estuviere reunido, el informe le será presentado el día de las sesiones inmediatamente siguientes a la declaración.

##### (PROYECTO DEL GOBIERNO)

Artículo 141: El Artículo 121 de la Constitución Política pasará a ser el Artículo 141 y quedará así:

#### Estado de conmoción interior

1. El caso de conmoción interior y siempre que el orden público no pudiere ser restablecido mediante el ejercicio de facultades ordinarias o de las derivadas del estado de alarma, el Presidente de la República, a su juicio, podrá declarar turbado el orden público y en estado de conmoción interior toda la República o parte de ella, por un término máximo de cuarenta y cinco días prorrogables por períodos iguales.

2. En virtud de la declaratoria del estado de conmoción interior, el Presidente de la República tendrá las facultades constitucionales y legales previstas para la conservación del orden público, y podrá, con la firma de todos los Ministros, expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la conmoción y a impedir la extensión de sus efectos. El alcance de dichos decretos se limitará a la suspensión de las leyes que fueren incompatibles con el estado de conmoción interior y a su vigencia no será mayor de seis meses pero podrán ser prorrogados por una sola vez y hasta por un período igual por el Senado de la República a solicitud del Gobierno Nacional. El Senado considerará la ratificación, modificación o derogatoria de los decretos y deberá pronunciarse expresamente dentro los treinta días siguientes a la solicitud, de conformidad con el procedimiento especial que establezca su reglamento.

3. El Gobierno señalará en la declaratoria el término del estado de conmoción interior y convocará al Senado para los diez días siguientes a su vencimiento, para que se pronuncie sobre la justificación de la declaratoria, sobre las medidas adoptadas y en su caso sobre las prórrogas que hubiere solicitado el Gobierno. El Senado deberá pronunciarse dentro de un término de treinta (30) días de conformidad con el procedimiento especial que establezca su reglamento. Si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio para los fines y efectos previstos en este artículo.

##### (PROYECTO DEL GOBIERNO)

Artículo 143: El Artículo 143 de la Constitución Política formará parte del Artículo 164 y en su lugar quedará el siguiente:

##### Estado de guerra

1. En caso de guerra, el Presidente podrá, con la firma de todos los Ministros, declarar en estado de guerra toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración el Gobierno tendrá, además de las facultades previstas para los estados anteriores, las que la Constitución expresamente autoriza y las necesarias para afrontar la agresión o defender la soberanía y el orden democrático.

2. Los decretos que dicte el Presidente suspenderán las leyes que sean incompatibles con el estado de guerra, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

3. El Gobierno convocará al Senado en el mismo decreto de declaratoria, para que se reúna dentro de los diez días siguientes. Si el Senado no fuere convocado, podrá reunirse por derecho propio.

4. El Gobierno presentará inmediatamente al Senado una exposición de las razones que determinaron la declaración y le informará periódicamente sobre las medidas legislativas adoptadas, y le presentará balances de la situación.

5. El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra.

Artículo 144. El Artículo 144 de la Constitución Política pasará a ser el Artículo 163 y en su lugar quedará el siguiente:

#### Disposiciones generales de los estados de excepción

1. La vigencia de los estados de excepción no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes públicos. Si el Congreso o el Senado estuvieren en receso, deberán ser convocados en los casos previstos en este capítulo.

2. Una ley orgánica regulará los estados de excepción, señalará el alcance de las facultades derivadas de su declaratoria y el ámbito de los deberes y responsabilidades exigibles durante los mismos.

3. Las declaratorias y las prórrogas de los estados de excepción, se harán por el Presidente de la República mediante decreto motivado que deberá ser acordado en Consejo de Ministros, y firmado por todos ellos.

Salvo lo previsto para el estado de alarma, las declaratorias y las prórrogas requerirán concepto previo del Senado de la República o de la Comisión Legislativa, si aquél se encontrare en receso. Dicho concepto será proferido dentro del término y bajo el procedimiento que se señale en el Reglamento del Congreso y no será obligatorio para el Gobierno.

4. Las facultades derivadas de los estados de excepción serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para conservar o restablecer la normalidad. Las medidas y decretos no podrán contravenir el ordenamiento constitucional y solamente referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación que determine el estado de excepción. El ejercicio de las facultades y su aplicación por parte de cualquier autoridad, se hará en forma proporcionada a las circunstancias.

5. En caso de conflicto armado de la Constitución se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, de conformidad con los tratados y convenios suscritos y ratificados por el país.

6. En los casos de conmoción interior o de guerra, el Gobierno podrá por motivos de conveniencia pública y con el fin de asegurar el restablecimiento de la paz y del orden público, conceder indultos generales o particulares por delitos políticos. Del ejercicio de esta facultad, el Presidente presentará al Congreso un informe detallado en el que deberá constar las razones y circunstancias que justificaron las medidas y los beneficiarios de las mismas.

7. Finalizados o levantados los estados de excepción cesarán las facultades extraordinarias del Presidente de la República y dejarán de regir las medidas policiales que se hubieren adoptado, salvo las sanciones en firme. La vigencia de los decretos con fuerza de ley se regirá por lo previsto en los artículos 141 y 142.

8. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos con fuerza de ley que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella dicte definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. La Corte tendrá un

máximo de treinta días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables.

9. Durante los estados de excepción, el Gobierno podrá establecer impuestos para una sola vigencia fiscal, destinados exclusivamente al restablecimiento del orden público. La ley orgánica regulará las facultades impositivas y presupuestales del Gobierno durante dichos estados.

10. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando se declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los hechos señalados en este artículo y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente título. Antonio Galán Sarmiento y Guillermo Plazas Alcid.

## ANEXO 2 SUSTITUTIVA N° 2 ESTADOS DE EXCEPCION

**Artículo: ESTADO DE SITIO:** En caso de conmoción interior y sólo si el orden público no puede ser restablecido mediante las facultades ordinarias, el Presidente de la República podrá, con la firma de todos los Ministros declarar en estado de sitio toda la República o parte de ella por un término máximo de 90 días prorrogables una vez por un periodo máximo de otros noventa (90) días.

La declaratoria del estado de sitio requerirá concepto previo del Consejo de Estado. Dicho concepto no será obligatorio por el Gobierno.

Declarado el estado de sitio, el Gobierno podrá suspender los derechos individuales distintos de los enunciados en el articulado; tomar las medidas de policía necesarias para restablecer el orden y expedir decretos, con la firma de todos los Ministros, destinados exclusivamente a conjurar la conmoción e impedir sus efectos.

Los decretos que dicte el Gobierno en virtud del estado de sitio tendrán fuerza de ley, solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa con la situación que determine su declaratoria y no podrán derogar leyes; se limitarán a responder las que sean incompatibles con las medidas encaminadas a restablecer la normalidad. La vigencia de estos decretos cesará al levantarse el estado de sitio, salvo que el Gobierno disponga expresamente su extensión por un término máximo de tres meses. El Congreso, por solicitud del Ejecutivo, y mediante el trámite de urgencia, podrá adoptarlos como legislación ordinaria.

La suspensión de derechos individuales cesará inmediatamente se levante el estado de sitio.

**Artículo ESTADO MARCIAL:** En caso de guerra exterior o levantamiento interior que amenace el orden democrático, el Presidente de la República podrá con la firma de todos los Ministros, declarar el estado marcial. Mediante tal declaración el Gobierno gozará además de las facultades del estado de sitio, de todas las consagradas en el derecho internacional para guerra entre naciones.

El estado marcial será levantado una vez cesen las causas que lo motivaron.

**Artículo.** Los estados de excepción, previstos en los artículos anteriores, no interrumpen el normal funcionamiento de los poderes públicos.

El Gobierno informará al Congreso las causas que motivaron la declaración del estado de sitio y del estado marcial, y enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos dictados en ejercicio de las facultades de excepción para que ésta decida definitivamente sobre su constitucionalidad en un plazo máximo de treinta (30) días.

Si el Congreso no estuviere reunido, presentará el informe el mismo día de la sesión inaugural del periodo de sesiones inmediatamente siguiente.

**Artículo.** Durante los estados de excepción no podrá suspenderse el derecho a la vida ni ser sometido individuo alguno a torturas, tratos crueles, a esclavitud o servidumbre ni ser privado de libertad por obligaciones civiles; no podrá darse retroactividad a normas que agraven las penas ni restringirse la libertad de conciencia, de religión ni de credos, el hábeas corpus ni el recurso de tutela (amparo).

LUIS GUILLERMO NIETO ROA

## PROPOSICION SUSTITUTIVA N° 3

**Artículo.** En caso de guerra exterior, el presidente de la República podrá, con la firma de todos los ministros, decretar el Estado de Sitio en todo el territorio nacional o parte de él.

Mediante tal declaración, el presidente podrá suspender o limitar derechos ciudadanos incompatibles con la situación, con excepción de las garantías fundamentales del proceso y el derecho al hábeas corpus. En todo caso, el ejercicio de estas facultades estará sometido al derecho internacional humanitario.

El Gobierno convocará al Congreso en el mismo decreto de la declaratoria para que se reúna dentro de los tres días siguientes. Si el Congreso fuere convocado, éste podrá reunirse por derecho propio.

El Gobierno presentará inmediatamente al Senado una exposición de las razones que determinaron la declaración y le informará periódicamente sobre las medidas legislativas adoptadas y le presentará el estado de la situación.

El Gobierno declarará restablecido el orden público, tan pronto como haya cesado la guerra.

CONSTITUYENTES  
AIDA ABELLA ESQUIVEL Y  
ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA

## PROPIUESTA SUSTITUTIVA

**Artículo.** En situaciones excepcionales que pongan en peligro las instituciones del Estado o de la supervivencia de la población y que no puedan ser controladas mediante facultades ordinarias de la Rama Ejecutiva del Poder, el presidente de la República podrá declarar en todo el país o una parte de él, el Estado de Excepción, por medio de un decreto que lleve la firma de todos los ministros.

La declaratoria del Estado de Excepción exige que el Congreso sea informado inmediatamente de los motivos que justifican tal declaración, pudiendo, mientras tanto, adoptar el Presidente de la República las medidas de defensa del territorio o de las instituciones del Estado. En caso de no estar reunido el Congreso, será convocado dentro de los tres días siguientes por el presidente de la República.

Los decretos legislativos que dicte el presidente de la República, tendrán vigencia únicamente dentro del Estado de Excepción y llevarán la firma de todos los ministros.

Tales decretos tendrán vigencia mientras dure la anormalidad del orden público, pudiendo restringir las libertades públicas, mas no los derechos fundamentales de los ciudadanos ni los procedimientos para su protección, como el hábeas corpus, el recurso de amparo, el debido proceso y el juez natural.

Al cumplirse un término de treinta (30) días desde la declaración del Estado de Excepción, el presidente de la República convocará nuevamente al Congreso, en caso de que éste no se haya reunido para solicitar la aprobación del Estado de Excepción y las medidas que se hubieren tomado.

Queda prohibido el juicio de civiles por jueces o tribunales militares, tanto en épocas normales como durante la vigencia del Estado de Excepción.

## PROPIUESTA SUSTITUTIVA

FIRMAS: AIDA YOLANDA ABELLA E.,  
constituyente  
ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA,  
constituyente.

## SUSTITUTIVA N° 4 ESTADOS DE EXCEPCION

### Artículo 1. Estado de Guerra:

En caso de guerra exterior, que perturbe gravemente el orden público interno, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar en estado de guerra todo el territorio de la República o parte de él. Si la guerra exterior no proviniere de agresión externa, requerirá, además, del concepto favorable del Congreso. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades previstas en el estado de conmoción interior, las que la Constitución expresamente autoriza.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto haya cesado la guerra.

### Artículo 2. Estado de Conmoción Interna:

En caso de conmoción interior, que a juicio del Gobierno amenace seriamente la estabilidad y funcionamiento de las instituciones del Estado y que no pueda ser controlada con los mecanismos ordinarios, podrá el presidente de la República, con la firma de todos los ministros (y previo concepto del Consejo de Estado), declarar turbado el orden público y en estado de conmoción interior toda la república o parte de ella, por un término de noventa días (90), prorrogables hasta otro tanto por una sola vez.

La prórroga del estado de conmoción interior requerirá concepto del Congreso que, de no estar reunido, será convocado para que se reúna diez (10) días antes del vencimiento del término inicial.

Al término de la prórroga, el estado de conmoción interior cesará en todos sus efectos.

En virtud de la declaratoria del estado de conmoción interior, el presidente de la República tendrá las facultades constitucionales y legales previstas para la conservación del orden público y podrá, con la firma de todos los ministros, expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la conmoción y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrían referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del estado de excepción.

El ejercicio de las facultades derivadas de dicho estado y su aplicación por cualquier

autoridad, se hará en forma proporcionada a las circunstancias.

#### Artículo 3.- Disposiciones Comunes:

Los decretos que dentro de los precisos límites de los estados de excepción dicte el presidente, no podrán derogar las leyes; sus facultades se limitan a suspender las que sean incompatibles con el estado de guerra o de conmoción interior, sin que por ello pueda sustituir ni desplazar al Congreso en el ejercicio de la función legislativa.

En caso de guerra exterior o de conflicto armado interno, además de la Constitución, se aplicarán las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes y el Derecho Internacional Humanitario.

Al declararse restablecido el orden público, dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado el Gobierno.

La vigencia de los estados de excepción, no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes públicos.

El Gobierno rendirá al Congreso, el primer día de sesiones siguientes a la declaratoria y levantamiento de los estados de excepción, un informe detallado sobre las razones que motivaron la declaración, el uso de las facultades y las previsiones tomadas para evitar posibles excesos. El Congreso deberá pronunciarse sobre el informe dentro de los diez (10) días siguientes.

En el caso de guerra exterior, el Gobierno convocará al Congreso en el decreto que declare el estado de excepción, para que se reúna dentro de los diez (10) días siguientes y si no lo convocare, éste se reunirá por derecho propio.

El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, al día siguiente de su expedición, los decretos mencionados en los artículos anteriores para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento y tendrá un plazo máximo de treinta (30) días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables. En caso de violación ostensible de un precepto constitucional, la Corte deberá suspender provisionalmente y de inmediato la medida respectiva, mientras se pronuncia definitivamente.

Serán responsables el presidente y los ministros cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los hechos señalados en este articulado, y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente título.

Los congresistas que no cumplieren con los deberes previstos en este articulado, perderán su investidura.

#### Artículo 4.- Prohibiciones.

En ninguna circunstancia podrá autorizarse el procesamiento de civiles por la justicia penal militar o tribunales de excepción. Tampoco podrá suspenderse o limitarse ningún derecho cuya suspensión o limitación no esté expresamente autorizada por la Constitución.

Francisco Rojas Bury.

#### PROPOSICION SUSTITUTIVA !

NORMAS DE EXCEPCION. EL ESTADO DE SITIO Y EL ESTADO DE EXCEPCION. LA EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL.

Artículo 1: El presidente de la Constitución.

con la firma de todos los ministros, y previo concepto del Consejo de Estado, podrá declarar el Estado de Sitio, en caso de guerra exterior. Mediante tal declaración el Gobierno tendrá, además de las facultades previstas en el Estado de Excepción, las que la Constitución expresamente autoriza. Los decretos que dicte el presidente suspenderán las leyes que sean incompatibles con el Estado de Sitio, siempre que lleven la firma de todos los ministros. En todo caso, el ejercicio de estas facultades estará sometido al derecho internacional humanitario.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra.

José Matías Ortiz Sarmiento.

Artículo 2: En caso de grave conmoción interior, que a juicio del Gobierno amenace seriamente la estabilidad y funcionamiento de las instituciones del Estado, o la vida de la comunidad, y que no pueda ser controlada por los mecanismos estatales ordinarios, podrá el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en Estado de Excepción toda la República o parte de ella, por un término máximo de noventa (90) días, prorrogable por una sola vez, y por un período máximo de otros noventa (90) días.

La prórroga del Estado de Excepción requerirá concepto previo del Congreso (Senado). Transcurridos seis meses desde la fecha de la declaratoria inicial del Estado de Excepción éste cesará en todos sus efectos.

En virtud de la declaratoria del Estado de Excepción, el presidente de la República tendrá las facultades constitucionales o legales previstas para la conservación del orden público y podrá, con la firma de todos los ministros, expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a adoptar medidas extraordinarias de policía tendientes a conjurar la conmoción y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación. Los decretos que dentro de estos precisos límites dicte el presidente no podrán derogar las leyes. Sus facultades se limitan a suspender las que sean incompatibles con el Estado de Excepción, y a dictar las pocas normas necesarias para remplazarlas, sin que por ello pueda sustituir ni desplazar al Congreso en el ejercicio de la función legislativa.

El ejercicio de las facultades derivadas de dicho estado y su aplicación por cualquier autoridad, se hará en forma proporcionada a las circunstancias.

Artículo 3: La vigencia de los Estados de Excepción no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes públicos. Si el Congreso estuviere en receso, deberá ser convocado dentro de los veinte (20) días siguientes en caso de Estado de Sitio.

El Gobierno rendirá al Congreso, el primer día de sesiones siguientes a la declaratoria y al levantamiento del respectivo estado, sendos informes detallados sobre el uso de las facultades, los eventuales abusos cometidos y las previsiones tomadas para evitarlos o corregirlos, informe sobre el cual deberá pronunciarse el Congreso dentro de los diez (10) días siguientes.

En caso de conflicto armado, además de la Constitución se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario, de conformidad con los tratados y convenios suscritos y ratificados por el país.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia) al día siguiente de su expedición, los decretos mencionados en los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia), aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. La Corte tendrá un máximo de treinta (30) días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables. En caso de violación ostensible de un proceso constitucional, la Corte deberá suspender provisionalmente y de inmediato la medida respectiva, mientras se pronuncia definitivamente. Serán responsables el presidente y los ministros cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los hechos señalados en este articulado y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente título.

Artículo 4: Una ley (estatutaria), regulará los Estados de Excepción señalando el alcance de las facultades derivadas de su declaratoria y el ámbito de los deberes y responsabilidades exigibles. No obstante, en ningún tiempo podrán ser suspendidos o restringidos los derechos a la vida, a no ser sometido a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, a no ser condenado a una pena más grave en virtud de una legislación penal retroactiva, el derecho a no ser privado de libertad por obligaciones civiles; y las libertades de conciencia, de religión y de cultos, el habeas corpus y el recurso de tutela (amparo), ni ningún otro derecho cuya suspensión no esté expresamente autorizada por la Constitución.

JOSE MATIAS ORTIZ SARMIENTO  
SUSTITUTIVA N° 6  
ESTADOS DE EXCEPCION

Estado de Sitio. En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, previo concepto favorable de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella. Mediante tal declaración el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de perturbación del orden público.

Los decretos que dentro de estos precisos límites dicte el presidente, tendrán carácter obligatorio siempre que lleven la firma de todos los ministros. Empero, no podrán establecerse Jueces ni Tribunales de excepción.

El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el Estado de Sitio, siempre que no implique suspensión de los derechos fundamentales.

La existencia del Estado de Sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del órgano legislativo. Por consiguiente, éste se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y en extraordinarias cuando el Gobierno lo convoque.

Si al declararse la turbación del orden público y el Estado de Sitio estuviere reunido el órgano legislativo, el presidente le pasará inmediatamente una exposición

motivada de las razones que determinaron la declaración. Si no estuviere reunido, la exposición le será presentada el primer día de las sesiones ordinarias o extraordinarias inmediatamente posteriores a la declaración.

La vigencia del Estado de Sitio no podrá sobrepasar el tiempo límite de treinta (30) días, pero el Órgano Legislativo podrá autorizar su prórroga por sesenta (60) días más, para lo cual deberá ser citado extraordinariamente por el presidente de la República.

En el caso de guerra exterior, el Gobierno convocará al Órgano Legislativo en el decreto que declare turbado el orden público y en Estado de Sitio la República, para que se reúna dentro de los diez (10) días siguientes y si no lo convocare, podrá el Órgano Legislativo reunirse por derecho propio.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

El Legislativo podrá convertir los decretos de Estado de Sitio en legislación permanente, pero el contenido de los mismos deberá ser sometido a un examen tan riguroso como si se tratara de cualquier Ley Ordinaria, para evitar que la Legislación de Estado de Sitio impregne la normatividad permanente.

Serán responsables el presidente y los ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

**Parágrafo.** El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida definitivamente en sala plena sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos la Corte Suprema de Justicia aprehenderá de oficio su conocimiento.

El procurador general de la Nación, y la Sala Constitucional, dispondrán cada uno, en un término de diez (10) días para rendir concepto y ponencia, y la Corte Suprema de Justicia de veinte (20) días para decidir. El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley.

*Dario A. Mejía Agudelo*, constituyente, Movimiento Esperanza, Paz y Libertad.

*Jaime A. Fajardo Landaeta*, constituyente, Movimiento Esperanza, Paz y Libertad.

Bogotá, 20 de mayo de 1991.

## APUNTES SOBRE EL ESTADO DE SITIO

Quizás ninguna otra normatividad como la del Estado de Sitio está tan implicada en el tema de la guerra y la paz en nuestro país. Su tratamiento final tiene que fundarse en la historia reciente de uso y abuso. De sus resultados como instrumento cuyo carácter excepcional se desnaturalizó porque las razones sociales y políticas que lo han sustentado denotaron su permanente y perniciosa presencia en la vida nacional. Es, si se quiere, una de las instituciones gastadas y desprestigiadas por uso excesivo, a diferencia de muchas otras que nunca fueron utilizadas o desarrolladas por

el Ejecutivo, como también por otras autoridades, incluidas las judiciales.

Bajo este régimen toda confrontación creció y alcanzó niveles insostenibles para las partes enfrentadas, de modo que su eficacia fue puesta en cuestión. Bajo su influjo y con el pretexto de combatir diversos factores de conmoción, muchos sectores sociales fueron destinatarios del ejercicio ilimitado de la fuerza, de la detención, del desaparecimiento forzado, de la tortura, de los jueces castrenses y del asolamiento de regiones enteras. En fin, se generalizó un desarrollo de la mentalidad de guerra por oposición a una mentalidad civil generada a partir de la acción estatal para moderar los conflictos, con la ausencia total del amparo propio del derecho internacional humanitario.

Además, es constatable, la fuerza pública se autonomizó frente al poder civil al punto que el monopolio de las armas como principio del Estado sufrió una mutación tal, que hoy es dable reclamar que el Ejecutivo realmente ejerza dirección y control sobre ella. Este relajamiento llevó a un festín del desbordamiento contra los derechos y las libertades con la tolerancia del órgano de Control Constitucional.

Es por lo anterior que hoy se impone gestar las nuevas condiciones en las cuales la racionalidad del poder se realice en prácticas democráticas, exento de aquellos excesos y limitada su acción a las medidas estrictamente necesarias y temporales que contengan o disuelvan las causas de la perturbación. Oígase bien: No sólo con tensión de la protesta, del levantamiento, de la movilización, que son formas de expresión de las crisis latentes, sino más bien prevención de que ello ocurra a través de una acción estatal que consolide la justicia y la paz social.

Es por lo dicho que nos permitimos presentar como propuesta sustitutiva el texto siguiente en el cual se contempla un Estado de Sitio para los casos de guerra exterior y conmoción interna, cuya duración máxima es de treinta (30) días, prorrogables por sesenta (60) más, previéndose para su declaratoria la obligación del concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado y con la previsión expresa de que las libertades y derechos fundamentales de las personas no pueden suspenderse en sentido afirmativo.

### SUSTITUTIVA N° 7

**Artículo 1.** En caso de guerra exterior, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de sitio. Mediante tal declaración el gobierno tendrá, además de las facultades previstas en el estado de excepción, las que la Constitución expresamente autorice.

Los decretos que dicte el presidente suspenderán la leyes que sean incompatibles con el estado de sitio, siempre que lleven la firma de todos los ministros. En todo caso el ejercicio de estas facultades estará sometido al derecho internacional humanitario.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra.

**Artículo 2.** En caso de conmoción interior que a juicio del gobierno amenace seriamente la estabilidad y funcionamiento de las instituciones del Estado, y que no puede ser controlado por los mecanismos estatales e institucionales ordinarios, podrá el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el

orden público y en estado de excepción toda la República o parte de ella, por un término máximo de noventa días prorrogables por una sola vez.

La prórroga del estado de excepción requerirá concepto previo del Congreso (Senado), no obligatorio para el gobierno, para lo cual de no estar sesionando la Corporación, será convocada para los efectos del caso.

Transcurridos ciento ochenta días de la fecha de la declaratoria inicial del estado de excepción, este cesará en todos sus efectos.

En virtud de la declaratoria del estado de excepción, el presidente de la República tendrá las facultades constitucionales o legales previstas para la conservación del orden público y podrá, con las firmas de todos los ministros, expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a adoptar medidas extraordinarias de policía tendientes a conjurar la conmoción y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos que dentro de estos precisos límites dicte el presidente, no podrán derogar las leyes. Sus facultades se limitan a suspender las que sean incompatibles con el estado de excepción y a dictar las normas necesarias para remplazarlas sin que por ello pueda sustituir ni desplazar al Congreso en el ejercicio de la función legislativa.

El ejercicio de las facultades derivadas de dicho estado y su aplicación por cualquier autoridad se hará en forma proporcionada a las circunstancias.

**Artículo 3.** La vigencia de los estados de excepción no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes públicos. Si el Congreso estuviere en receso, en caso de estado de sitio, aquel deberá ser convocado dentro de los diez días siguientes a la declaratoria de éste.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos mencionados en los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

La Corte tendrá un máximo de quince días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables. En caso de violación ostensible de un precepto constitucional, la Corte deberá suspender provisionalmente y de inmediato la medida respectiva mientras se pronuncia definitivamente.

Serán responsables el presidente y los ministros cuando se declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los hechos señalados en este articulado y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente título.

El Gobierno rendirá al Congreso, el primer día de sesiones siguiente a la declaratoria y al levantamiento del respectivo estado, sendos informes detallados sobre el uso de las facultades, los eventuales abusos cometidos, y las previsiones tomadas para evitarlos o corregirlos. Sobre los mencionados informes el Congreso deberá pronunciarse dentro de los diez días siguientes a las respectivas presentaciones.

**Artículo 4.** Una ley (estatutaria) regulará los estados de excepción señalando el

alcance de las facultades derivadas de su declaratoria y el ámbito de los deberes y responsabilidades exigibles. No obstante en ningún tiempo podrán ser suspendidos o restringidos los derechos a la vida, a no ser sometidos a torturas, o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a no ser sometido a esclavitud o servidumbre; a no ser condenado a una pena más grave en virtud de una legislación penal retroactiva; el derecho a no ser privado de libertad por obligaciones civiles; y las libertades de conciencia, de religión y de cultos, el habeas corpus o el recurso de tutela y ningún otro derecho cuya suspensión no esté expresamente autorizada por la Constitución.

**Artículo 5.** En ninguna circunstancia podrá autorizarse el procesamiento de civiles por militares o tribunales de excepción.

ALVARO LEYVA DURAN  
**SUSTITUTIVA N° 8**  
**PROPOSICION SUSTITUTIVA SOBRE  
NORMAS DE EXCEPCION - ESTADO  
DE SITIO**  
**PRESENTADA POR EL DELEGATARIO  
CARLOS LEMOS SIMMONDS**

**ARTICULO.**—Corresponde al presidente de la República y a sus agentes políticos, militares, policivos y de seguridad, conservar y restablecer el orden público en todo el territorio nacional. Para restablecerlo, cuando se den circunstancias de carácter general y grave, podrá el presidente de la República mediante decreto ejecutivo declarar su turbación y en estado interno de excepción toda la República o parte de ella, oido el Consejo de Ministros y con la firma del ministro de Gobierno. En el mismo acto podrá decretar la suspensión o restricción de los derechos, libertades y garantías constitucionales y legales que se relacionen con los hechos políticos o de delincuencia común generalizada que hayan causado la perturbación. De todo lo actuado dará cuenta motivada e inmediata al Congreso, o a sus Comisiones permanentes si no estuviere reunido.

En aplicación de dicha declaratoria, el presidente con la firma de todos los ministros, podrá expedir decretos legislativos con fuerza de ley que estén directa y exclusivamente destinados al restablecimiento del orden público, vigentes hasta cuando se levante el estado de excepción.

En caso de guerra exterior, el presidente convocará al Congreso Nacional en el decreto que declare el estado de guerra, en el cual decretará las medidas propias del estado de excepción en cuanto sean pertinentes, y posteriormente podrá dictar los necesarios decretos legislativos que correspondan a ese estado, cuya vigencia cesará al levantarse el estado de guerra. Si no convocare al Congreso, podrá éste reunirse por derecho propio. Los decretos legislativos que se dicten deben llevar el mismo control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia.

En ejercicio de estas atribuciones no podrá el presidente de la República: a) expedir, modificar y derogar códigos; b) impedir el funcionamiento normal del Congreso de la República; c) derogar y suspender leyes que sean compatibles con el estado interno de excepción o de guerra; d) imponer sanciones no previstas en la Constitución y en la ley; y e) prorrogar el estado interno de excepción o el de guerra una vez desaparecidas, a juicio del Congreso, las causas que lo motivaron.

El presidente y los ministros serán res-

ponsables políticamente por declarar el estado interno de excepción y el de guerra cuando no ocurrán las perturbaciones que se invocaron, y cuando incurran en alguna de las prohibiciones contempladas en este artículo.

La Corte Suprema de Justicia decidirá definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos correspondientes a uno y otro estado, de oficio o a petición del Gobierno, dentro de un término perentorio de treinta y seis (36) días, oido el procurador general de la Nación, quien deberá conceptual dentro de un plazo improrrogable de seis (6) días, contados a partir de su expedición. El incumplimiento de estos términos es causal de destitución.

El Congreso de la República fiscalizará obligatoriamente y periódicamente el desarrollo del estado de excepción y el de guerra, solicitándole al Gobierno los informes que sean conducentes y necesarios y podrá, pasado un año de la declaratoria del estado interno de excepción, determinar si se justifica la prórroga, después de oír el informe del presidente de la República.

**SUSTITUTIVA N° 9**

**Art.** Ratificar el artículo 121 de la Constitución vigente.

Presentada por el constituyente Cornelio Reyes.

**SUSTITUTIVA DE HERNANDO YEPES**

**ARCILA**

**SUSTITUTIVA N° 10**

**ARTICULO A.** Durante el transcurso de la guerra con otra nación, el Gobierno estará investido de las facultades que le autorice la Constitución, las leyes especiales que el Congreso dicte para regular la materia y las normas del derecho internacional. El presidente, con el consentimiento unánime de los ministros, podrá en tal virtud, dictar los decretos con fuerza legislativa provisional que se requieran para atender las necesidades de la guerra y la conservación del orden interior del país. (Finalizado el conflicto, dejarán de regir los decretos que se hayan dictado conforme al presente artículo)

**ARTICULO B.** En caso de grave conmoción interior, podrá el presidente con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, por el término de ciento ochenta (180) días.

Mediante tal declaración el Gobierno tendrá, además de las facultades que la ley le otorga para la guarda del orden público, las que ésta Constitución le autoriza durante la perturbación de éste para proveer al establecimiento de limitaciones a los derechos y garantías ciudadanas. Podrá, así mismo, dictar, con el consentimiento de todos los ministros, decretos de carácter provisional legislativo encaminados a conjurar la crisis y a procurar la pronta restauración de la normalidad.

Una vez en firme la sentencia que, en su caso, declare la exequibilidad de cada decreto, el Gobierno lo someterá al Congreso para que, mediante el trámite previsto en el artículo 91, decida sobre su convalidación o derogación antes de transcurridos tres meses. Si vencido este término el Congreso no hubiere perfeccionado el trámite de la respectiva ley, el decreto dejará de regir.

Las regulaciones relativas a los derechos y garantías deberán en todo caso conservar el contenido esencial de estos.

El término del Estado de Sitio podrá ser prorrogado antes de su agotamiento por

lapso igual y podrán serlo sus extensiones, si así lo autoriza cada vez el Senado por solicitud del Presidente de la República. El Gobierno no podrá, pretextando las mismas razones que motivaron su declaración inicial, implantar de nuevo el Estado de Sitio cuya prórroga no hubiere autorizado el Senado.

**ARTICULO C.** Los motivos de la implantación de cualquiera de los estados de excepción y los de toda prórroga del estado de sitio serán comunicados por el Presidente de la República a la Nación en mensaje especial.

La existencia del estado de guerra o del estado se sitió en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso. Por consiguiente, éste se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y extraordinarias cuando el Gobierno lo convoque.

Si en el momento de iniciarse la guerra, en su caso, el Congreso no se encontrare reunido, el Presidente de la República deberá convocarlo para que se reúna dentro de los diez (10) días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio.

El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los decretos que dicte en desarrollo de las facultades que adquiere durante el estado de guerra o de sitio. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de excepción correspondiente.

El Gobierno declarará restablecido el orden público y finalizado el estado de excepción constitucional tan pronto como haya cesado la guerra o terminado la conmoción interior, y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que se hubieren dictado, salvo aquellos que lo hayan sido durante el estado de sitio que el Congreso, al convalidarlos, haya dotado de vigencia permanente.

Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior, o por no levantar el estado excepción cuando hayan desaparecido los motivos de su implantación; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia al día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos precedentes, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los magistrados responsables.

**SUSTITUTIVA N° 11**

**PROPOSICION SUSTITUTIVA DEL**

**ARTICULO N° 1 APROBADO POR**

**LA COMISION TERCERA**

**POR: JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO**

**ESTADOS DE EXCEPCION**

**ESTADO DE GUERRA**

En caso de guerra exterior podrá el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, declarar en estado de guerra una Nación.

Mediante tal declaración el Gobierno tendrá, además de las facultades previstas para el estado de rebelión, las que la Constitución y las leyes, expresamente o por vía general, autoricen para afrontar la agresión o defender la integridad de las fronteras.

Los decretos que dicte el Presidente podrán suspender las leyes que sean incompatibles con ese objetivo y podrán limitar los derechos garantizados en la Constitución, con excepción de los garantizados de manera absoluta, sin que le sea permitido, sin embargo, desconocer el contenido esencial de los primeros.

En todo caso, el ejercicio de estas facultades estará sometido al derecho internacional humanitario, de conformidad con los tratados y convenios suscritos y ratificados por el país.

Los decretos que se dicten por el Gobierno en desarrollo del Estado de Guerra llevarán la firma de todos Ministros, y estarán sujetos al mismo control jurisdiccional de los de Estados de Rebelión.

La existencia del estado de guerra en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso.

JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO

**PROUESTA SUSTITUTIVA DEL ARTICULO SEGUNDO APROBADO POR LA COMISION TERCERA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**  
POR: JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO  
**ESTADOS DE EXCEPCION**  
**ESTADO DE CLARMA**

El Presidente de la República podrá declarar en estado de alarma todo el territorio nacional o parte de él hasta por un término de 30 días prorrogables por un periodo igual, cuando se presenten hechos perturbadores del orden público o cuando a su juicio existan motivos para temer dichas perturbaciones, que, sin embargo, no justifican en su concepto declarar el estado de rebelión, por las características de gravedad y permanencia de los mismos.

Mediante tal declaración el Gobierno podrá limitar las libertades públicas sin desconocer el contenido esencial de las mismas. La ley reglamentará la materia.

Los decretos que dentro de estos precisos límites dicte el Presidente serán obligatorios, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

La existencia del estado de alarma en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como hayan cesado los hechos o motivos que lo originaron y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia), al día siguiente de su expedición, los decretos mencionados, para que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia), aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. La Corte tendrá un máximo de treinta (30) días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando se declare el estado de alarma sin haber ocurrido los hechos se-

ñalados en este artículo y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

#### SUSTITUTIVA N° 1

#### PROUESTA SUSTITUTIVA PRESENTADA A LA PLENARIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE POR: JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO ESTADOS DE EXCEPCION:

##### 1) ESTADO DE REBELION

En casos de alzamiento armado que a juicio del Gobierno amenace seriamente el orden constitucional o el funcionamiento del Estado, podrá el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de rebelión en todo el territorio nacional o parte de él.

El Presidente se dirigirá a la Nación para exponer los hechos y explicarle las razones que lo llevaron a tal decisión.

Declarado dicho estado, el Gobierno tomará las medidas conducentes a reprimir el levantamiento y, en consecuencia, podrá suspender las leyes incompatibles con ese objetivo y limitar las libertades y derechos consagrados en esta constitución sin que en ningún caso le sea permitido desconocer el contenido esencial de los mismos.

Con miras al logro de la paz el presidente podrá suspender las operaciones militares y adoptar los procedimientos tendientes a conseguirla.

En caso de conflicto armado, además de la Constitución se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, de conformidad con los tratados y convenios suscritos y ratificados por el país.

Los decretos que dentro de estos precisos límites dicte el presidente serán obligatorios, siempre que lleven la firma de todos los ministros.

La existencia del estado de rebelión en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso ni su elección.

El Gobierno declarará restablecida la paz tan pronto como haya cesado la rebelión o considere innecesario el mantenimiento de dicho estado de excepción y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia) al día siguiente de su expedición, los decretos mencionados en los artículos anteriores, para que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia), aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. La Corte tendrá un máximo de treinta (30) días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando se declare el estado de rebelión sin haber ocurrido los hechos señalados en este articulado y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente título.

JESÚS PEREZ GONZALEZ-RUBIO.

#### SUSTITUTIVA N° 12

En los estados de Excepción no se podrá facultar a las autoridades militares para juzgar a los civiles, ni se podrá concederles funciones de instrucción e investigación criminal.

(Fdos.) María Teresa Garcés Lloreda Gustavo Zafra Roldán, Eduardo Verano de la Rosa, Guillermo Perry Rubio, Angelina Garzón, Antonio Yepes Parra y Armando Holguin.

#### SUSTITUTIVA N° 13

Presentada por el Constituyente Gustavo Zafra.

Para inciso del artículo de los Estados de Excepción.

El Estado debe respetar en todo caso las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos no susceptibles de suspensión conforme a los tratados internacionales ratificados.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los alcances del artículo 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos está reflejada en el inciso propuesto.

#### ESTADOS DE EXCEPCION

#### PROPOSICION SUSTITUTIVA N° 14

#### CARLOS RODADO NORIEGA

**ARTICULO 1.** Una ley relativa a los estados de excepción regulará los estados de convención interior y de sitio, y precisará el alcance de las competencias y las limitaciones aplicables a cada caso.

El estado de convención interior podrá ser declarado por el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, por un plazo máximo de treinta (30) días, cuando sobrevengan hechos de perturbación interna que, a su juicio, amenacen seriamente la estabilidad y normal funcionamiento de las instituciones del Estado.

El Presidente de la República podrá, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de sitio en los casos de guerra exterior o de insurrección armada que amenace con extraordinaria gravedad el orden democrático, por un plazo máximo de noventa (90) días.

**ARTICULO 2.** Los estados de excepción a que se refiere el artículo anterior se regirán por los siguientes principios:

1. El decreto que declare el estado de excepción deberá ser motivado y determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

2. Por efecto de la declaratoria de un estado de excepción el gobierno tendrá las facultades constitucionales y legales previstas, según el caso, para la conservación del orden público y para tiempos de guerra.

3. Una vez declarado el estado de excepción, el Gobierno podrá, con la firma de todos los ministros, expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a defender el orden constitucional, a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos no podrán derogar las leyes pero si suspender las que sean incompatibles con el estado de excepción.

4. El gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la convención interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

5. Las prórrogas de los estados de excepción podrán hacerse hasta por periodo igual al inicial, previa autorización del Congreso de la República por mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

6. La vigencia de los estados de excepción no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes públicos.

7. Si al declararse el estado de excepción

ción estuviere reunido el Congreso, el Presidente le pasará inmediatamente una exposición motivada de las razones que determinaron la declaración. Si no estuviere reunido, la exposición le será presentada el primer día de las sesiones ordinarias o extraordinarias inmediatamente posteriores a la declaración.

8. El ejercicio de las facultades derivadas del estado de excepción y su aplicación por cualquier autoridad se hará en forma proporcional a las circunstancias. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

9. En ningún caso podrán ser desconocidas o restringidas las siguientes garantías constitucionales: el derecho a la vida; la prohibición de torturas, penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de condena a pena más grave por aplicación retroactiva de la ley penal; el derecho a no ser privado de la libertad por obligaciones puramente civiles; las libertades de conciencia, de religión y de cultos; el habeas corpus.

**ARTICULO 3.** El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, al día siguiente de su expedición, los decretos con fuerza de ley que dicte durante los estados de excepción y de emergencia económica, ecológica y social, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. La Corte tendrá un máximo de treinta (30) días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables.

CARLOS RODADO NORIEGA.

#### SUSTITUTIVA N° 15 DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION ESTADO DE DEFENSA NACIONAL

HERNANDO HERRERA VERGARA

**ARTICULO 1.** En caso de guerra exterior el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el Estado de Defensa Nacional. Mediante tal declaratoria el gobierno tendrá, además de las facultades previstas en el Estado de Conmoción Interior, las que la Constitución expresamente autoriza y las necesarias en una democracia, para afrontar la agresión o defender la soberanía. Los decretos legislativos que dicte el Presidente suspenderán las leyes que sean incompatibles con el Estado de Defensa nacional, siempre que lleven la firma de todos los Ministros. En todo caso, el ejercicio de estas facultades estará sometido al derecho internacional humanitario.

El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, también podrá declarar el Estado de Defensa Nacional y adoptar las medidas de que trata el presente artículo en caso de insurrección o conflicto armado que a su juicio amenacen en forma grave e inminente el orden democrático. El Presidente de la República, convocará de inmediato al Senado (Congreso), para que se pronuncie sobre dicha declaratoria, dentro de los cinco días si-

guientes. La decisión de no ratificarla la requerirá de la mayoría absoluta de sus miembros y no impide que el Gobierno declare el estado de Conmoción Interior. Transcurrido un año después de la declaratoria, el Senado (Congreso), por mayoría absoluta de sus miembros, podrá ordenar el levantamiento del Estado de Defensa Nacional declarado por estas causas, sin perjuicio de la potestad del Gobierno para decretar el *Estado de Conmoción Interior*.

#### ESTADO DE CONMOACION INTERIOR

**ARTICULO 2.** Cuando a juicio del Gobierno esté amenazada gravemente la estabilidad y el funcionamiento de las instituciones del Estado, podrá el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en *Estado de Conmoción Interior*, toda la República o parte de ella, por un término máximo de noventa (90) días prorrogables por períodos iguales.

La prórroga del *Estado de Conmoción Interior* requerirá concepto previo no obligatorio del Senado (Congreso), el cual deberá emitirse dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud. Transcurrido un año desde la fecha de la declaratoria inicial, cesará el estado de conmoción interior.

En virtud de la declaratoria del *Estado de Conmoción Interior*, el presidente de la República tendrá las facultades constitucionales o legales previstas para la conservación del orden público y podrá, con la firma de todos los ministros, expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la conmoción y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determinó su declaratoria. Los decretos que dentro de estos precisos límites dicte el presidente de la República, no podrán derogar las leyes. Sus facultades se limitan a suspender las que sean incompatibles con el *Estado de Conmoción Interior*.

#### DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

**ARTICULO 3.** La vigencia de los *Estados de Excepción*, no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes públicos.

En caso de conflicto armado, además de la Constitución, se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, de conformidad con los tratados y convenios suscritos y ratificados por Colombia.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia) al día siguiente de su expedición, los decretos mencionados en los artículos anteriores, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia), aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. La Corte tendrá un máximo de treinta (30) días para decidir. El incumplimiento de este término dará lugar a la destitución de los magistrados responsables. Serán responsables el presidente y los ministros cuando se declaren los *Estados de Excepción*, sin haber ocurrido los hechos señalados en este articulado y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las

facultades excepcionales.

**ARTICULO 4.** Una ley (Estatutaria), regulará los Estados de Excepción, señalando el alcance de las facultades derivadas de su declaratoria, las restricciones a los derechos que sean indispensables en una democracia para restablecer el orden, así como los debidos controles. No obstante en ningún tiempo podrán ser restringidos los derechos a la vida, a no ser sometido a torturas a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, a no ser condenado a una pena más grave en virtud de una legislación penal retroactiva, el derecho a no ser privado de libertad por obligaciones civiles; y a las libertades de conciencia de religión y de cultos, el derecho de tutela (amparo), ni las garantías judiciales para asegurar su protección.

**ARTICULO 5.** El presidente de la República levantará los Estados de Excepción cuando hayan cesado las causas que motivaron su declaratoria.

**ARTICULO 6.** El ejercicio de las facultades derivadas de los Estados de Excepción y su aplicación por cualquier autoridad se hará en forma proporcional a las circunstancias.

#### PROPOSICION N° 16 ADITIVA

**ARTICULO 4°.** ... ser restringidos los derechos fundamentales del ser humano, el derecho a la vida...

... las libertades de prensa e información, de conciencia...

... para asegurar la protección de los derechos humanos y libertades no susceptibles de suspensión.

(Fdo.) Horacio Serpa Uribe.

Para que la Comisión tenga en cuenta esta propuesta de adición.

#### PROPOSICION SUSTITUTIVA N° 17 (IVAN MARULANDA)

**ARTICULO 1°.** El artículo 121 de la Constitución Política quedará así:

En caso de alteración del orden público, el presidente, con la firma de todos los ministros podrá:

1. Declarar en estado de alerta toda la República o parte de ella, hasta por 60+ días prorrogables por períodos iguales. Durante la vigencia de este estado, el Gobierno tendrá las facultades especiales de policía determinadas por la ley que se dicte para el efecto. El Gobierno o el Senado podrán, en cualquier momento, dejar sin efecto la declaratoria.

2. Declarar en estado de sitio toda la República o parte de ella, previo concepto del Consejo de Estado y autorización del Senado, por circunstancias graves de conmoción interior que no puedan ser enfrentadas mediante el estado de alerta. El estado de sitio podrá declararse hasta por 6 meses prorrogables con autorización del Senado y podrá ser levantado en cualquier momento. Con el exclusivo propósito de conjurar la crisis el Gobierno tendrá, además de las facultades legales las que la Constitución autoriza para tiempos de perturbación del orden público. El Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá expedir decretos dentro de esos precisos límites y suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio.

3. Declarar el estado de agresión externa, en caso de guerra exterior. En el decreto de declaratoria el Gobierno convocará al Congreso para que se reúna dentro de los 10 días siguientes, y si no lo hiciere podrá el

Congreso reunirse por derecho propio. Durante la vigencia del estado de agresión externa, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones. El estado de agresión externa tendrá vigencia hasta tanto sea levantado por el Gobierno o por el Senado.

En ninguno de los eventos previstos en este artículo se impedirá el funcionamiento normal del Congreso.

Una vez levantados los estados de alerta, de sitio o de agresión externa, dejarán de regir las normas expedidas para conjurar la alteración del orden público y el Gobierno pasará inmediatamente un informe al Congreso sobre el uso de las facultades excepcionales. Si el Congreso no estuviere reunido, el informe será presentado el primer día de las sesiones ordinarias inmediatamente posterior al levantamiento del estado correspondiente.

Serán responsables el Presidente y los Ministros, cuando declaren los mencionados estados sin haber ocurrido causas que los justifiquen; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

**Parágrafo.** El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren las situaciones 2 y 3 de este artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será declarada por el Tribunal Disciplinario.

**ARTICULO 2º.** La atribución primera del artículo 141 de la Constitución Política quedará así:

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

En los casos que tratan los artículos 28, 122, 212 y el referente al estado de sitio contemplado en el artículo 121, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado. Los dictámenes del Consejo de Estado no son obligatorios para el Gobierno, salvo en el caso del artículo 212 de la Constitución Política.

**ARTICULO 3º.** El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Presentado a la consideración del honorable Senado de la República en la sesión del día 13 de agosto de 1986, por los Senadores:

LUIS CARLOS GALAN, IVAN MARULANDA, ALFONSO VALDIVIESO, GABRIEL ROSAS Y PEDRO JOSE BARRETO.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El país ha entrado en las últimas décadas en un estado crónico de excepción en su ordenamiento legal, bajo el amparo del artículo 121 de la Constitución Nacional que consagra atribuciones especiales al Gobierno para ser ampliadas en las situaciones

generales de conmoción interna y guerra externa. Se puede observar que la norma sobre estado de sitio que trae nuestra Carta en ese artículo fundamental, es muy general y no permite distinguir entre la gravedad que presentan las distintas situaciones de orden público, asimilándolas todas a la perturbación que se plantea en la guerra entre naciones. Esta indiscernibilidad ha permitido que se recurra al estado de sitio, un ordenamiento extremo de excepción por fuera de los mecanismos corrientes de las instituciones democráticas, con el fin de conjurar cualquier clase de desorden. De la misma manera se debe anotar que la relativa independencia y facilidad con que el Gobierno puede acogerse a este régimen especial, al margen de un estricto control político, que esté al alcance del Congreso, ha incrementado la propensión del Ejecutivo a utilizar las facultades de dicho régimen.

Esta vigencia casi permanente del estado de sitio en Colombia, a lo largo de los últimos años, le ha restado credibilidad y efectividad a los mecanismos de excepción, y al mismo tiempo ha puesto en peligro el régimen de libertades individuales y políticas que hemos querido consagrar en la sociedad de acuerdo con la vocación y la voluntad democrática de los colombianos.

Muchas de las libertades que se limitan por la aplicación del artículo 121 de la Constitución en los casos específicos de relatividad y gravedad, no debieran ser afectadas innecesariamente, cuando la naturaleza de los hechos que motivan la alteración del orden público no tienen que ver con el disfrute de esas libertades. En estas condiciones aparecen frecuentes abusos y excesos de las autoridades que crean un natural malestar social, o así éstos no se cometan, las restricciones a las cuales se ve sometido el ciudadano y que no alcanza a relacionar con las situaciones del orden público que lo rodean, le parecen el fruto de la arbitrariedad de las autoridades, lo cual produce un natural malestar y un desgaste de las buenas relaciones y el respeto reciproco que debe existir entre el ciudadano y los representantes del Estado. De esta forma se desgastan, no sólo la autoridad, sino también las instituciones y se pone en permanente discusión y cuestionamiento la existencia de un verdadero orden democrático en el país.

La instauración del estado de sitio crea zozobra general y despierta expectativas de alteración del funcionamiento corriente y normal de la vida de la comunidad. Esta situación no es conveniente y en buena parte de los casos resulta injustificada por la localización y la especiaficidad de los hechos que originan la alteración del orden público. Hay que anotar, además, que en muchos casos el estado de sitio se prolonga en Colombia más allá de lo necesario, no sólo porque no se dispone de herramientas para un verdadero control político, sino porque las normas dictadas bajo el régimen de excepción pierden vigencia al levantarse el estado de sitio y en este caso se tiende a someter un estado general de anormalidad institucional, que trae consigo un estado general de anormalidad social y política, so pretexto de tener a la mano la vigencia y el uso de medidas parciales y específicas dictadas con la simplicidad de un acto administrativo y al margen de los mecanismos ordinarios que le dan plena vigencia a las distintas ramas del Poder Público y

por lo tanto a las instituciones democráticas.

Por todas estas razones nos permitimos proponer este proyecto de acto legislativo que pretende graduar las facultades excepcionales que se le conceden al Gobierno de tal manera que se acomoden a las características y a la gravedad de los acontecimientos que promueven la alteración del orden público. Crean al mismo tiempo mecanismos de control político para impedir el abuso del régimen de excepción, así como instancias de discusión más amplia y más participativa en los distintos estamentos políticos, de los asuntos y de las circunstancias que conducen a la implantación de la anormalidad constitucional.

#### Tres grados de anormalidad

El proyecto propone la consagración de la constitución de tres grados de anormalidad institucional. Un estado de alerta con término fijo prorrogable, para los casos que se puedan conjurar con simples normas de policía. El estado de sitio, que permite afectar el ordenamiento legal que tenga nexos directos con la naturaleza y la solución de los conflictos internos, también por un tiempo limitado y sometido al control político que implica la previa aprobación del Senado de la República. Y por último, el estado de agresión externa que obedece al caso extremo y peculiar de conflagración con otras naciones y que coloca en emergencia y disponibilidad las instituciones jurídicas, en aras de defender el territorio nacional de la amenaza y de la agresión exterior.

En las circunstancias que sugiere esta propuesta de reforma, las normas resultan más elásticas y ajustables a diversas características de las situaciones de conmoción interna y de alteración del orden público que se pueda presentar así como a la localización territorial de los problemas que aparezcan, a la vez que le da un marco restringido en el tiempo a las disposiciones de emergencia, ampliable mediante estrictos mecanismos de evaluación institucional y política en los cuales tienen participación las distintas ramas del Poder Público, y a través de ellas la propia comunidad. Se salvaguardan de esta manera las libertades fundamentales que nuestro sistema democrático consagra para la sociedad y para los individuos, así como la estabilidad y la permanencia de estas garantías que son indispensables para la definición y consolidación de una auténtica democracia.

Valga agregar que las constituciones de Estados modernos, concebidas en la postguerra o en años recientes luego de la presencia prolongada de regímenes dictatoriales y hegemónicos, en países como Alemania Federal, Grecia y España, consagran formas discriminadas de alteración del orden público para manejar distintas clases de situaciones de perturbación de la normalidad social y política, a diferencia del concepto que contiene nuestra Constitución de una forma única y universal de tratamiento de los factores perturbadores del orden público y la agresión externa, por tiempo indeterminado y con un precario control político, lo que no sólo nos ha privado de instrumentos idóneos para el gobierno de la Nación, sino que ha desvirtuado nuestras instituciones democráticas y sumergido al país en un prolongado y casi

permanente estado de anormalidad y turbación del orden público.

IVAN MARULANDA GOMEZ.

## SUSTITUTIVA N° 18

### ARTICULO. Estado de Sitio

En caso de conmoción interior, ocasionada por hechos o situaciones que amenacen seriamente la estabilidad y el funcionamiento de las instituciones del Estado, el Presidente, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el Estado de Sitio, previo concepto del Consejo de Estado, para todo el territorio nacional o parte de él.

Esta declaración le permitirá al Ejecutivo expedir Decretos, encaminados a lograr el restablecimiento del orden público, en desarrollo de la Ley Orgánica.

Cuando se trate de situaciones de grave conmoción interior que desborden el marco de la Ley Orgánica, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros podrá expedir decretos con fuerza de ley, que suspendan temporalmente la legislación preexistente, con el único objeto de restablecer el orden público.

La duración del Estado de Sitio, no podrá ser superior a un mes, prorrogable por períodos iguales, previo permiso del Congreso.

### ARTICULO. Estado de Guerra

En caso de guerra exterior, ocasionada por enfrentamiento militar con otro Estado, el Presidente podrá con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Guerra, previa aprobación del Congreso. Los Decretos que se expidan durante este estado deberán estar destinados a repeler al enemigo y defender la soberanía nacional, tendrán fuerza de ley.

Este estado subsistirá hasta que el Presidente declare su terminación, previo concepto favorable del Congreso de la República.

**ARTICULO.** Los Decretos que declaren los Estados de Sitio y de Guerra, tendrán control automático de constitucionalidad. Al día siguiente de su expedición el Gobierno nacional los enviará a la Corte Constitucional para tal efecto.

Los decretos expedidos por el Presidente en desarrollo de la Ley Orgánica de Estado de Sitio, serán sometidos a control automático de constitucionalidad por parte del Consejo de Estado.

Los Decretos Legislativos que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de la Declaratoria del Estado de Sitio, no enmar-

cados en la Ley Orgánica, o los del Estado de Guerra, serán sometidos a control automático por parte de la Corte Constitucional.

**ARTICULO.** El Congreso expedirá una Ley Orgánica que regule las facultades y responsabilidades del Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

Las facultades derivadas de los Estados de Excepción serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para conservar o restablecer la normalidad. Las medidas y decretos no podrán contravenir el ordenamiento constitucional y solamente podrán referirse a materias relacionadas directa o específicamente con la situación que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción. El ejercicio de las facultades y su aplicación por parte de cualquier autoridad, se harán en forma proporcionada a las circunstancias.

En caso de conflicto armado, además de la Constitución, se respetarán las reglas de Derecho Internacional Humanitario, de conformidad con los Tratados y Convenios suscritos y ratificados por el Estado.

Durante los Estados de Sitio y de Guerra, el Gobierno podrá establecer impuestos para una sola vigencia fiscal, destinados exclusivamente al restablecimiento del orden público. La Ley Orgánica regulará las facultades impositivas y presupuestales del Gobierno durante dichos estados.

El Presidente y los Ministros serán responsables cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los hechos señalados como su causa, lo mismo que los demás funcionarios por cualquier abuso que hubieren cometido en ejercicio de las facultades a que se refiere el presente título.

En los Estados de Excepción no se podrá facultar a las autoridades militares para juzgar a los civiles, ni se les podrán conceder funciones de instrucción e investigación criminal.

Presentada por MARIA TERESA GARCES.

Se plantean puntos de orden en torno a la inquietud de hasta qué momento se pueden presentar enmiendas. Acerca de ello expresan sus conceptos los Constituyentes Marulanda Gómez, Yepes Arcila y Ramírez Ocampo.

Luego de que el Constituyente Yepes Arcila recomienda que las propuestas sustitutivas se presenten al comienzo del debate, la Presidencia indica que existe una fórmula al respecto de la Comisión Codificadora, mas aquella implicaría la reforma

del Reglamento mediante Acto Constituyente. Añade que de todas maneras se está estudiando un procedimiento adecuado en cuanto a este asunto y a la programación del trabajo de las sesiones plenarias.

Abierto el debate sobre el articulado, intervienen, de acuerdo con la lista de inscripción de oradores, los señores Constituyentes Antonio Galán Sarmiento, Alvaro Leyva Durán y Jesús Pérez González-Rubio. (Estas intervenciones serán publicadas en la Relación de Debates).

A esta altura de la discusión, el señor Presidente Serpa Uribe anuncia que se está confirmando la noticia de la liberación de los señores periodistas Francisco Santos Calderón y Maruja Pachón de Villamizar.

Hace uso de la palabra el señor Constituyente Angelino Garzón y, en asocio de los demás que suscriben, presenta la siguiente proposición, la cual, sometida a consideración, es aprobada por unanimidad:

### PROPOSICION NUMERO 46 (Aprobada. Mayo 20/91)

Bogotá, D.E. Mayo 20 de 1991

La Asamblea Nacional Constituyente recibe con alegría y beneplácito la noticia sobre la liberación de los periodistas Francisco Santos y Maruja Pachón. Considera que este hecho, recoge el clamor nacional de repudio al secuestro, de defensa de la libertad de prensa y los anhelos de paz de todo el pueblo colombiano.

ANGELINO GARZON, JUAN GOMEZ MARTINEZ, AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO.

Solicita la palabra el señor Constituyente Juan Gómez Martínez y propone que se suspenda la sesión. Efectuada la votación correspondiente, en favor de dicha propuesta se pronuncian veintinueve (29) constituyentes; hay ocho (8) votos en contra y una abstención.

X

Después de que la Presidencia declara cerrada la lista de oradores sobre el tema de NORMAS DE EXCEPCION, a las siete y cincuenta minutos de la noche la Presidencia levanta la sesión y convoca para mañana martes 21 de mayo a las 9:00 a.m. Los Presidentes, Alvaro Gómez Hurtado, Horacio Serpa Uribe, Antonio Navarro Wolff. El secretario general, Jacobo Pérez Escobar. El relator, Fernando Galvis Gaitán. Jairo E. Bonilla Marroquín, Asesor (Ad honorem). Mario Ramírez Arbeláez, Subsecretario. Gustavo Orozco Londoño, Relator Auxiliar.

# Actos Reformatorios del Reglamento

## Artículo 65. ANUNCIO PREVIO DE UNA VOTACIÓN:

Adición: Cuando se cita para votación de acuerdo con el Reglamento, con cuarenta y ocho (48) horas de anticipación, y no se alcanza a votar el articulado completo, podrá continuarse al día siguiente. *Antonio Navarro Wolff, Horacio Serpa Uribe, Alvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro Wolff, Secretario General, Jacobo Pérez Escobar.*

Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente.

## ACTO REFORMATORIO DEL REGLAMENTO

(Junio 19 de 1991)

**Artículo 1.-** De conformidad con el artículo 74 del Reglamento publicado en la Gaceta Constitucional N° 66, modifícase el

artículo 39 del Reglamento, así: La Comisión Especial que codificará los textos aprobados por la Asamblea en primer debate, deberá presentar ponencia antes del 26 de junio de 1991, en la forma prescrita en el artículo 39 del Reglamento. Presidencia, *Horacio Serpa Uribe, Alvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro Wolff, Secretario General, Jacobo Pérez Escobar.*

## PROPOSICIÓN

### ANTONIO NAVARRO WOLFF

De acuerdo con lo previsto en el artículo 38 del Reglamento publicado en la Gaceta Constitucional N° 66, amplíase el plazo para discutir y votar los proyectos sometidos a primer debate hasta el 21 de junio de 1991.

Aprobada en la sesión plenaria del 19 de junio de 1991.

# Constancia del Constituyente

## Alberto Zalamea

Ratificación de sus constancias sobre poderes e inhabilidades.

En el curso de las últimas semanas he presentado varias constancias ratificando mis opiniones en torno a los poderes e in-

habilidades de los delegatarios a esta Asamblea.

Personalmente ratifico que me inhabilito para seguir ejerciendo funciones de Delegatario después del 5 de julio, fecha límite señalada por la papeleta popular.

# Comunicado de Monseñor

## Pedro Rubiano Sáenz

Constancia presentada a la plenaria por el Delegatario Augusto Ramírez Ocampo.

El arzobispo de Cali, ante el hecho de la aprobación en la Asamblea Nacional Constituyente del artículo que reconoce los efectos civiles para el matrimonio religioso y la cesación de los mismos con acuerdo a la ley civil, se permite recordar a los fieles católicos que el carácter religioso del matrimonio es para los católicos un principio de fe.

El vínculo matrimonial, por razón del bien tanto de los esposos y de la prole como de la sociedad, no depende de la decisión humana. La íntima unión matrimonial, como mutua entrega de dos personas, lo mismo que el bien de los hijos, exigen plena fidelidad conyugal y urgén su indisoluble

unidad (Ver Concilio Vaticano II, Constitución *Gozó y Esperanza*, 48).

La Iglesia no aprueba el divorcio ni ha derogado sus principios doctrinales que sigue predicando, "lo que Dios ha unido no lo separe el hombre" (Mt. 19, 6; Mc. 10, 9).

Quienes se casaron en el Señor y unieron sus vidas en el Sacramento del Matrimonio deben saber que su matrimonio permanece indisoluble ante Dios y ante su conciencia, aun cuando el Estado las disuelva o anule los efectos civiles de su matrimonio.

Quien está casado en la Iglesia e intenta un matrimonio civil con otra persona comete adulterio y por consiguiente, no puede acercarse a recibir la Eucaristía, como tampoco puede celebrar otro matrimonio sacramental, mientras subsista el vínculo anterior.

La acción pastoral especialmente de los Párrocos tiene que asegurar la madurez de la fe y la responsabilidad de quienes piden a la Iglesia la celebración del Sacramento del Matrimonio.

Debemos recordar que la Iglesia en su Legislación para garantizar la estabilidad esencial del matrimonio, ha definido las causales de nulidad, que impiden la celebración del matrimonio, o resuelven el problema de los que fueron celebrados sin tenerse en cuenta tales disposiciones. La Iglesia no disuelve el vínculo matrimonial, pero reconoce y declara la nulidad de los vínculos inexistentes porque el matrimonio se celebró inválidamente.

Cali, 17 de junio de 1991.

(Fdo.) + *Pedro Rubiano Sáenz, Arzobispo de Cali.*