



# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 107

Bogotá, D.E., Lunes 24 de junio de 1991

Edición de 24 Páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

**FERNANDO GALVIS GAITAN**  
Relator

## RELATORIA

### Informe de la Comisión Codificadora a la Asamblea

Constituyente:  
**CARLOS LLERAS DE LA FUENTE**

(Pág. 2)

### Ordenamiento Territorial Como Factor de Desarrollo

Constancia de la Constituyente:  
**HELENA HERRAN DE MONTOYA**

(Pág. 3)

### El Derecho de Propiedad, una Disposición Anacrónica y Contradictoria

Constancia del Delegatario:  
**CORNELIO REYES**

(Pág. 4)

### Suspensión de Derechos y Libertades en Estado de Excepción

Coordinador: **JAIME ORTIZ HURTADO**

(Pág. 6)

Instituciones de la Democracia Participativa

### Objetivos de la Participación

Constituyente:  
**FERNANDO CARRILLO FLOREZ**

(Pág. 8)

### Sin Recursos Necesarios No Es Viable Alcanzar los Derechos que Queremos Consagrar

Constituyente:  
**RODRIGO LLORENTE MARTINEZ**

(Pág. 13)

### Actas de Comisión

COMISION V - Nº 35 y Ultima

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

(Pág. 15)

### Atención Médica Obligatoria para Menores de Un Año

FEDERACION COLOMBIANA  
DE PERINATOLOGIA

(Pág. 23)

### Administración Pública y Eficiencia Fiscal

Constituyente:  
**ALVARO CALA HEDERICH**

(Pág. 24)

# Informe de la Comisión Codificadora a la Asamblea

Constituyente: CARLOS LLERAS DE LA FUENTE

Señor doctor  
EDGAR MONCAYO  
Director de la Gaceta Constitucional  
Asamblea Nacional Constituyente  
CIUDAD

Apreciado doctor Moncayo:  
"Junto con la presente entrego a usted el texto del informe dirigido a la presidencia en relación con la labor desarrollada hasta el 22 de los corrientes por parte de la Comisión Especial Codificadora, con el riesgo de que, para conocimiento de todos los miembros de la Asamblea, se sirva publicarlo en la Gaceta del día de mañana.

Atentamente,  
CARLOS LLERAS DE LA FUENTE  
Bogotá, junio 22 de 1991

Señores  
PRESIDENTES DE LA ASAMBLEA  
NACIONAL CONSTITUYENTE  
CIUDAD

Apreciados presidentes:

Al vencer hoy el primer plazo fijado a la Comisión Codificadora para entregar su trabajo con el fin de que la reforma pueda ser sometida a segundo debate, y pese a que por razones ajenas a nuestra voluntad ello no ha sido posible, aprovecho la oportunidad para presentar a ustedes un informe sobre el desarrollo de nuestros trabajos:

1. La Comisión fue integrada por la presidencia de conformidad con el reglamento, el día tres de mayo pasado.

2. En su primera etapa no tuvo oficina ni equipos y utilizó los servicios del señor Guillermo Cardona como secretario ad-hoc; aprovechamos la oportunidad para darle nuestros agradecimientos.

3. De esa etapa no quedó grabación ya que la oficina donde sesionábamos carecía de todo servicio: por ello hay apenas algunas actas, no particularmente detalladas.

4. Dedicamos las primeras sesiones, con la colaboración de los asesores doctores Juan Manuel Charry, Carlos Adolfo Arenas, Martha Sábica y Fernando Coral, entre otros, a preparar el plan o esquema, familiarmente llamado "esqueleto", de la nueva Constitución con base en las propuestas presentadas desde marzo por los constituyentes Alvaro Echeverry, Rodrigo Lloreda y Carlos Lleras de la Fuente, a las cuales se sumaron en mayo las de los constituyentes Jesús Pérez González-Rubio, Hernando Yepes Arellano, Arturo Mejía Borda y María Teresa Garcés. Con todas ellas, el doctor Yepes produjo un afortunado proyecto final con el cual venimos trabajando.

5. En esta misma etapa se creó la comisión de secretarios de las cinco extintas comisiones la cual, bajo la coordinación del

constituyente Carlos Lleras de la Fuente, produjo los siguientes documentos:

5.1. Articulado completo aprobado por cada comisión y pasado a consideración de la plenaria, con autenticidad certificada por cada uno de los secretarios (445 artículos).

5.2. Concordancias de dicho articulado con la Constitución vigente.

5.3. Artículos aprobados por diferentes comisiones pero relacionados con el mismo tema. (Este trabajo se publicó en dos Gacetas numeradas 83 ambas y en la Gaceta 86).

6. Con la inapreciable ayuda de la asesora Beatriz González se extractaron los artículos de la actual Constitución que no fueron tocados por las comisiones, de lo cual informé a ustedes en mi carta de mayo 30: se sacó un listado de los artículos nuevos que modifican el articulado de la Constitución vigente y otro de aquellos que se refieren a temas nuevos o que no tienen antecedentes en la Constitución Nacional (aproximadamente 220).

7. Se extractaron, con los secretarios, los artículos transitorios (ver Gaceta N° 88) y se designó una sub-comisión integrada por los constituyentes Rodrigo Lloreda Caicedo, Arturo Mejía Borda y Luis Guillermo Nieto, coordinada por Alvaro Echeverry Uruburu, con el fin de que se ocupara de tales artículos y de preparar las demás normas transitorias que fueran necesarias.

8. La comisión designó cinco comisiones de asesores para que colaborara con los ponentes para segundo debate, así:

8.1. Temario Comisión Primera. Ponente: Augusto Ramírez Ocampo. Asesores: Martha Sábica, Luis Guillermo Guerrero, Alejandro Martínez.

8.2. Temario Comisión Segunda. Ponente: Jaime Castro. Asesores: Carlos Alberto Mejía, Néstor Correa, Félix Prieto y Adalberto Sereno.

8.3. Temario Comisión Tercera. Ponentes: Hernando Yepes Arellano. Asesores: Alba Serna, Vladimiro Naranjo, Adelaida Angel Zea, Juan Manuel Charry y Marcel Tangarife.

8.4. Temario Comisión Cuarta. Ponente: María Teresa Garcés. Asesores: Manuela Romero de Silva, Saul Flórez, María Isabel Aramburo.

8.5. Temario Comisión Quinta. Ponente: Jesús Pérez González-Rubio. Asesores: Omar Rodríguez, Carlos Adolfo Arenas, Fernando Coral y Augusto Hernández.

9. Se obtuvo, al fin, una sala de reuniones con equipo de grabación; oficina para el personal de la comisión en el segundo sótano de este inmueble; dos computadores no integrados al sistema general con el fin de dotar el trabajo de máxima seguridad y se nombró asistente de sistemas al señor Carlos Alberto Cardona y secretaria-

mecanógrafa a la señorita Stella Lamprea. Se designó secretario en propiedad de la Comisión Especial Codificadora al doctor Abraham Sánchez, antiguo secretario de la Comisión Primera, relatora a la doctora Martha Lucia Zamora, antigua secretaria de la Comisión Cuarta y jefe de sistemas al señor Guillermo Cardona quien venía actuando como secretario ad-hoc.

10. Con el fin de evitar cualquier género de equivocaciones se solicitó al secretario general certificar el articulado aprobado en primer debate, requisito sin el cual no hemos trabajado en texto alguno y se pidió la colaboración del Instituto Caro y Cuervo para elaborar un articulado decoroso para segundo debate; los doctores Ignacio Chávez, director del Instituto y Orlando Llamas han estado asistiendo a buena parte de las reuniones y han sugerido correcciones valiosas de buena parte del articulado, ayuda por la cual estamos muy agradecidos.

11. La Comisión, desde hace más de un mes, ha sesionado todos los días a partir de las 8:30 a.m. y es así como en esta fecha se han codificado 25 documentos que corresponden a la totalidad del articulado recibido de la Secretaría General.

12. El sistema aplicado ha sido el de analizar y corregir, coordinar y —en varias ocasiones— preparar recomendaciones de modificaciones, respecto de cada artículo. Cumplido este proceso se introduce el texto al computador generando un documento que presenta tres columnas que contienen, en su orden:

Texto recibido de la Secretaría General, texto final recomendado para la Comisión y explicación de los cambios efectuados y sugeridos.

El articulado que aparece en la segunda columna pasa al Instituto Caro y Cuervo para revisión y al regreso, se revisa de nuevo con la comisión para que no haya cambios que modifiquen el sentido de la norma y, luego, se lleva la corrección al computador.

El texto de la tercera columna es el acta resumida, que se complementa con las grabaciones, pues la carencia de tiempo no ha permitido hacer nada mejor en esta materia.

El constituyente Carlos Lleras de la Fuente ha corregido personalmente la totalidad de las hojas que ha imprimido el computador para evitar los peligros que en veces tiene el uso de estas nuevas tecnologías en trabajos como el nuestro.

13. Hemos estado pendientes de recordar oportunamente a la presidencia que efectúe los ajustes necesarios al calendario previsto y que se ocupe de darnos instrucciones sobre asuntos, aparentemente nimios pero en la realidad importantes, tales como la

impresión del texto final que ha de sancionarse (papel, número de ejemplares) y otros temas similares.

14. La Comisión ha trabajado de conformidad con las facultades que le confiere el reglamento y que incluyen: mejoramiento de la redacción de los artículos; ubicación de ellos en el "esqueleto aprobado"; ubicación de artículos repetidos o contradictorios; revisión frente a la Constitución vigente; preparación de recomendaciones respecto de asuntos que deben ser estudiados y cambiados, en nuestro concepto, por ser evidentemente contrarios a la lógica jurídica. Para estos efectos se han consultado los antecedentes

de ciertos artículos que fueron preparados en las comisiones estatutarias y que sufrieron cambios en las accidentales, frecuentemente en demérito de su claridad y sin modificaciones en su sentido. Las frecuentes recomendaciones hechas por los constituyentes en las sesiones plenarias para que esta Comisión corrigiera ciertos textos y los aclarara, fueron tomadas en cuenta.

15. En las reuniones de trabajo contamos con el apoyo utilísimo y que, en buena parte, nos ha permitido adelantar con éxito nuestras labores, de los asesores y asistentes doctores: Vladimiro Naranjo, Juan Manuel Charry, Carlos Adolfo Arenas,

Martha Sáchica, Clara López Obregón, Adalberto Sereno, Alejandro Martínez Caballero, Alba Serna, Luis Javier Caicedo, Nohema Pinedo, Omar Rodríguez y Marcel Tangarife.

En cuanto ello depende de esta Comisión Especial, los nuevos textos constitucionales estarán listos oportunamente para su revisión final por parte de la Comisión de estilo y para su sanción y promulgación el 4 de julio de 1991.

Atentamente,

COMISION CODIFICADORA

CARLOS LLERAS DE LA FUENTE  
Constituyente

# Ordenamiento Territorial Como Factor de Desarrollo

Constancia de la Constituyente: HELENA HERRAN DE MONTOYA

El trasegar histórico nos ha demostrado que un Estado centralista, carece de los instrumentos necesarios para que sus gobernantes sean oportunos y eficientes en el manejo de los conflictos sociales, económicos y políticos, del conglomerado social que lo demanda y más aún en un territorio tan extenso, agreste y sinuoso como el nuestro. En Colombia, la industrialización lograda y difícilmente conseguida ha concentrado pobladores, marginados de la atención de sus necesidades básicas, en asentamientos caóticos, en ciudades que no los esperaban, ni estaban preparadas para ofrecerles la posibilidad de construir un techo digno ni ofrecerles los servicios médicos, ni educativos necesarios para la familia y menos aún escenarios propios para la recreación o esparcimiento.

Es así, como los mal llamados polos de desarrollo aglutinan poblaciones ávidas de oportunidades donde se presentan cuadros impactantes aun a la vista de turistas desprevenidos, donde contrasta la mayor riqueza de la región con la mayor pobreza de las gentes. En estos lugares se multiplica la generación de dificultades y se acentúan las carencias. En la medida en que un espacio geográfico de nuestro país, con referencia a la capital de la República, a la capital del Departamento o la cabecera municipal, está más lejos de ésta; más abandonado y olvidado se encuentra hasta del propio Gobierno.

La misma imposibilidad de lograr un acercamiento con las autoridades por cualquier medio de comunicación que se elija es la primera barrera en el proceso de búsqueda de soluciones a las necesidades básicas.

Este mal es endémico en nuestra organización social y en la de toda América Latina. Por ello las franjas fronterizas en estos países son débiles y aptas para actividades ilegales o subversivas. La misma suerte corren las zonas aledañas a los límites departamentales sin vías de comuni-

nicación, que fomenten una interrelación productiva entre municipios, departamentos y regiones y menos aún que vinculen a los países vecinos.

Como el centralismo constituye no solamente una forma de gobierno; sino toda una filosofía orientada desde Europa en la época de la colonización española, con fines de dominación política y económica; ha provocado el aislamiento tradicional de zonas enclavadas en la montañosa e inaccesible geografía colombiana y nos ha mantenido al margen de las comunicaciones impulsadoras del desarrollo.

Las vías de comunicación en la mayoría de los casos, insuficientes e inadecuadas, están establecidas para conducir a la capital de la República o a las capitales de los departamentos. Sistema que encarece la movilización de personas y el transporte de los productos y mercancías por la falta de anillos viales.

A medida que nos desplazamos de los centros urbanos hacia la periferia se va apoderando del espacio la oscuridad, porque allí no alumbra la energía eléctrica, ni produce calor, ni impulsa los motores, debido simplemente a que sus redes no se han extendido y el anhelado fluido no puede dar origen a sus extraordinarios efectos.

La modernización del Estado exige la descentralización política, fiscal y administrativa en el ámbito municipal, lo que implica esencialmente la necesidad de descentralizar el poder por el mecanismo de la autonomía municipal y así se les asigne a los municipios recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones. No se trata pues de desplazar la crisis, creada por la ineficiencia del sistema centralista, a los municipios, con todos los conflictos que la crisis conlleva.

Con la autonomía municipal, el pueblo será entonces el fiscalizador del proceso de transformación, con mayores posibilidades para solucionar los problemas inmediatos

en el campo social, económico y político, lo que le permitiría ser el forjador responsable de su propio futuro. Es necesario que de una vez por todas, se invierta el proceso de organización del Estado y se inicie decididamente de la base a la cúspide, con una racional y lógica estructura del municipio. Con el fortalecimiento municipal será viable la solución de los conflictos locales, donde hay poca distancia entre los habitantes y la autoridad respectiva, lo que favorece un conocimiento directo de la problemática de la vida municipal, la transparencia en su manejo y la autenticidad en la búsqueda de objetivos comunes en beneficio de todos. Las limitaciones en la organización municipal han privado a sus pobladores del reconocimiento de sus propios valores culturales y su aprovechamiento apoyados en los recursos naturales disponibles.

En el municipio, está demasiado lejos el poder decisorio y sus problemas son apenas conocidos por el alto Gobierno.

A pesar de las normas sobre descentralización que garantizaron la elección popular de los alcaldes y la participación del municipio en los recursos del IVA (Leyes 12 de 1986 y 14 de 1983), los alcaldes sólo tienen el poder de permanecer en su cargo dos años sin recursos fiscales suficientes, con una capacidad de endeudamiento sumamente estrecha y con la responsabilidad de recibir de la Nación la obligación de prestar los servicios básicos a la comunidad, sin tener siquiera la infraestructura para hacerlo, en muchos casos. El Estado después de llegar a la máxima concentración e ineficiencia del poder ha delegado funciones en los municipios sin trasladarles los recursos necesarios ni crear estrategias para generarlos. Se inició así la descentralización administrativa sin la descentralización fiscal, lo que frustra la posibilidad de que estas localidades asuman su propio destino sin la tutela caritativa del Gobierno Central.

Tampoco ha sido posible que se tengan

en cuenta las provincias y las regiones, conformadas, las provincias por municipios y corregimientos y las regiones por Departamentos con una misma identidad cultural, con un territorio con características geográficas y ambientales similares, los mismos recursos naturales y un origen antropológico común.

Hace alrededor de treinta años se está hablando insistentemente de regionalizar el país para aprovechar las características antes señaladas y a partir de 1969 el plan general de desarrollo tenía componentes de planeación regional y subregional, aunque adolecía de limitaciones por basarse en un modelo que tiene por objeto el fomento de sectores específicos de la economía.

Al institucionalizar la región "la dimensión territorial se torna así fundamental para movilizar la solidaridad social y aglutinar a las microcomunidades alrededor de iniciativas específicas de nivel macro" (Fals Borda, Orlando. La Insurgencia de las Provincias, 60).

La regionalización favorece la mutua interacción de todos los factores geográficos, humanos y ecológicos. Le da fundamento al desarrollo al establecer controles que orienten el uso adecuado del suelo y limiten su exagerado fraccionamiento o concentración con el fin de preservar y mejorar las formas de vida local.

Sin duda alguna, el manejo del medio ambiente y de los recursos naturales será efectivo si parte de los habitantes de la región, quienes serán los directamente

beneficiados con un buen equilibrio ecológico y con la adecuada explotación de sus recursos naturales.

Actualmente se ha formado una conciencia individual y colectiva sobre la importancia de la conservación de las aguas, el manejo de los desechos líquidos y sólidos para no contaminar los ríos y el aire, la necesidad de consumir agua potable, los daños que acarrea la deforestación, etc.; lo que nos obliga a establecer correctivos para impedir actividades que produzcan efectos negativos en esos aspectos.

Es urgente hacer un análisis profundo de las corporaciones autónomas regionales después de que la marcada dependencia del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, la política centralizada para la toma de decisiones, la tendencia a aumentar los recursos económicos en forma atomizada de acuerdo con las necesidades inmediatas de cada departamento, la falta de una visión de conjunto de la región y la carencia de proyectos que convoquen a todos los departamentos que la componen han frenado su capacidad y eficiencia.

Se hace necesario "Identificar" en el entorno global la fuerza que modela y muestra la complejidad de las relaciones que se tejen entre los hombres y el espacio que habitan. La forma que surge como resultado de esta interacción es una forma cultural muy compleja y diversa, en la cual no es suficiente distinguir entre los factores que la determinan (naturaleza) y los factores que la modifican (cultura) para idear

soluciones. (Publicación de la Gobernación de Antioquia. 1990. Ordenamiento territorial. 35).

Dadas las precisiones conceptuales a nivel institucional se tiene que superar con la acción progresiva y enriquecedora de la participación popular comprometida, con el propósito de la integración social que conduzca a un desarrollo armónico.

"El ordenamiento territorial busca los siguientes objetivos:

1. Optimizar los recursos existentes en el espacio total del territorio y/o departamento y en cada una de sus regiones para el beneficio del hombre y del grupo social.

2. Elevar las condiciones que determinan la calidad de vida, que deben comprender consideraciones relativas a la salud física, mental y social de los pobladores.

3. Estimular la actividad creadora del individuo y la libertad de movilización física y social, en el marco espacial que le sirva de escenario, para realizar cambios dotados de significación en su vida cotidiana" (Publicación de la gobernación de Antioquia. 1990. Ordenamiento Territorial. 35).

Estos objetivos se pueden alcanzar mediante un proceso de planificación, diseñado de tal manera que pueda ser evaluado, controlado y ajustado con base en la información actualizada, respecto a las variaciones que sufra la situación en un lugar y un momento dados.

HELENA HERRAN DE MONTOYA,  
constituyente.

# El Derecho de Propiedad, una Disposición Anacrónica y Contradictoria

Constancia del Delegatario: CORNELIO REYES

Se ha propuesto otra vez a la Constituyente la redacción del artículo 30 de la actual Constitución Nacional con la expresión "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

Norma que fue así adoptada en 1936.

Fue copiada de León Duguit, profesor de la Universidad de Burdes, quien en 1911, en unas conferencias que tituló "Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón", afirma que "el hombre no tiene derechos: la colectividad tampoco", y que "la propiedad no es el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza", y que "la propiedad derecho subjetivo es una concepción de orden meramente metafísico, en contradicción radical con el positivismo moderno".

Y se identifica aquí fácilmente la influencia de Augusto Comte, pontífice del positivismo, y en otro lugar expresa: "De ahí que la propiedad, por decirlo así, se socialice". (1)

Presentada así la tesis, han transcurrido dos guerras mundiales, con sus consiguientes transformaciones en la concepción del mundo, del derecho, de la sociedad. Se ha derrumbado la filosofía socialista, probada su ineffectividad y su fracaso en la organización de una sociedad justa y libre.

Podría explicarse que en 1936, cuando la ilusión socialista obnubilaba muchos espíritus, se acogiera la idea del señor Duguit.

Se trataba de una novelaria jurídica. Pero también de una contradicción conceptual.

Así lo dicen eminentes tratadistas.

El maestro Darío Echandia, autor y defensor de la reforma de 1936, se expresa así:

"En realidad la diferencia entre la Constitución del 86 y la de Weimar, y, en general, la de la posguerra, está en el planteamiento teórico que hace al artículo que protege los derechos adquiridos. No había necesidad de hacer modificación ninguna, no había sido preciso agregarle lo social, porque esa palabra, como decíamos atrás, ha cobrado un sentido peculiar. Naturalmente cualquier juez entiende que cuando se habla de interés público se comprende también el interés social. Sin

embargo, por pagarle tributo a las nuevas tecnologías jurídicas se agregó lo social. Está bien, desde luego. Y se mantuvo la frase de don Miguel Antonio Caro. También, me parece, en la Constitución del 36, al determinar que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social resultaren en conflicto los derechos de particulares con esa necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado debe ceder al interés público, social.

Hicieron muy bien en conservarla, y conservada esta frase feliz en realidad no era absolutamente necesario decir que la propiedad es una función social, pues es más expresivo y tiene más alcance decir que no se garanten los derechos privados en cuanto sean contrarios al interés social. Es más fuerte esta expresión". (Los subrayados son míos) (2).

Reitera así el maestro Echandia sus conceptos: "Al decir el constituyente de 1886 que cuando se hallaren en conflicto el interés privado y el interés público, aquel

(1) León Duguit. "Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón". 2ª Edición. Francisco Beltrán. Librería Española y Extranjera, sin fecha páginas 40, 168, 176 y 178.

(2) Darío Echandia. Obras Selectas. Selección de textos de Aníbal Noguera Mendoza. Ediciones Banco de la República. Bogotá. 1982, página 254.

cederá ante éste, declaró el mismo principio, pero en mejor forma, que ha sostenido Duguit al decir que la propiedad es una función social, y la fórmula de la constitución de Weimar, porque el señor Caro conocía nuestra propia lengua quizás mejor que pudieran conocer la suya los redactores de la constitución de Weimar... La fórmula de Weimar, de que la propiedad es una función social que implica obligaciones, es inferior a la del señor Caro, la cual resulta más simple, más concisa, más clara, y explica en forma magistral lo que es la función social, que no consiste en otra cosa sino en que el interés privado ceda al interés público en caso de un conflicto entre uno y otro". (3) (El subrayado es mío).

El eminente constitucionalista Alvaro Copete Lizarralde comenta así el famoso inciso: "Si el segundo inciso hubiera dicho que la propiedad tiene una función social, no habría incurrido en contradicción ninguna, aunque nada habría agregado a lo que estaba establecido en la Constitución. Así lo expresó en el curso de los debates el doctor Darío Echandía, cuando afirmó que la fórmula empleada por el constituyente de 1886 según la cual cuando se hallaran en conflicto el interés privado y el interés público, aquél debía ceder ante éste, sintetizaba mejor la idea cardinal de los reformadores.

En realidad, todo derecho tiene una función social. No se concibe uno solo que pueda ser ejercido ni fuera de la sociedad, ni contra la sociedad.

La reforma que intentó una revolución, solamente consagró una fórmula que ha resultado vacía: darle un sentido, desmenuada toda la organización que la misma Constitución desarrolla en los demás artículos referentes a la propiedad". (El subrayado es mío) (4).

Refiriéndose a la misma disposición, escribe el doctor Carlos Lozano y Lozano:

"En realidad hay una disposición, tal como aparece redactada, una antinomia entre dos sistemas jurídicos diversos: el que reconoce y el que niega la existencia de los derechos subjetivos.

Pero ya se acepta el método clásico de interpretación hoy un tanto en desuso, que

consiste en buscar la intención legislativa tal como surge de los antecedentes de un texto, o la nueva hermenéutica de desentrañar el objeto social de la ley mediante un libre análisis científico, resulta evidente que de acuerdo con el artículo 10 de la reforma, se protege y mantiene el régimen de los derechos subjetivos. Ocurre si que la fórmula defectuosa procede del influjo que han alcanzado entre nosotros algunas de las grandes teorías del profesor Duguit, que numerosos juristas aceptan en abstracto, atraídos por la novedad iconoclasta del maestro, pero sin reparar en las repercusiones formidables que pueden traer desde el punto de vista práctico.

Reflexiónese en lo que representaría en una nación como la nuestra la adopción integral de la doctrina del célebre profesor, que ningún país en el mundo ha aceptado, pues la Rusia Soviética se rige por principios diversos derivados de otra filosofía.

Automáticamente vendría a tierra el Código Civil, que no es sino una vasta reglamentación del derecho subjetivo de propiedad.

Es claro que no estuvo jamás en la mente del Parlamento de 1936 consagrar tan drástica y compleja reforma. Durante el curso de los debates, en ningún momento apareció este propósito en forma directa ni indirecta. Y si hubiera aparecido, la enmienda habría encallado, porque carecía en absoluto de ambiente en esa forma". (El subrayado es mío). (5).

El doctor Tulio Enrique Tascón manifiesta lo siguiente:

"El inciso segundo del artículo 10 del acto legislativo N° 1 de 1936, dice que la propiedad es una función social que implica obligaciones.

Como se ve, en el reformador de 1936 no hubo uniformidad de criterio a este respecto; al mismo tiempo que garantizó la propiedad privada como un derecho individual, la consagró como una mera función social, complicando la cuestión con la explicación de que esta función implica obligaciones. ¿Pero es que hay función social que no implique obligaciones? Lo que pasó fue que la frase "que implica obligaciones" se tomó de las constituciones de la postguerra, que establecían que la propiedad implicaba obligaciones, para con-

(5) Francisco de Paula Pérez, obra ya citada, pág. 187.

signar que era un derecho individual limitado en su uso por los intereses sociales.

Mas desde el momento en que el inciso tercero desconoció a la propiedad su carácter de derecho individual, para convertirla en mera función social, estaba ya de sobra la consagración de aquella como un derecho que implicaba obligaciones, que era limitado por la Ley y no ya absoluto.

A la simple vista se observa que hay contradicción entre los incisos primero y segundo del artículo, porque o la propiedad es un derecho individual, o es una función social, y la única manera de armonizar los dos preceptos consiste en entender que el inciso segundo lo que quiso decir fue que, además de la función individual que a la propiedad le reconoce el inciso primero, ella tiene una función social que consiste en usar de la propiedad en interés de la comunidad (6).

El mismo tratadista Francisco de Paula Pérez, comparte las tesis anteriores cuando afirma:

"Todo esto se hubiera evitado eliminando el criterio de partido y estudiando en su letra y en su espíritu el verdadero alcance de la doctrina constitucional de 1886.

Hubiera bastado afirmar que la propiedad desempeña o tiene una función social, evitando el declarar que es función social y derecho individual a un mismo tiempo. Así se habrían conciliado las diversas tendencias, y habría desaparecido un motivo de interpretación peligrosa y contradictoria que puede llevar a extremos deplorables". (7).

Para abundar en estos argumentos debo citar al doctor Alfonso López Michelsen, quien en un documento reciente propuso que en lugar de la palabra **es** en el inciso citado se colocara la palabra **tiene**.

De otra parte, me parece pertinente señalar mi disenso con la figura de la expropiación por vía administrativa. Como tuve oportunidad de expresarlo en la plenaria, cuando se ha establecido en el campo colombiano la expropiación por la "vía metralleta", no resulta aconsejable agregar inseguridad jurídica a la propiedad.

CORNELIO REYES.

(6) Francisco de Paula Pérez, obra ya citada, páginas 186, 187.

(7) Francisco de Paula Pérez, obra ya citada, pág. 187.

(3) Citado por Francisco de Paula Pérez, Derecho Constitucional Colombiano, 5ª Edición, Ediciones Lerner, Bogotá, 1962, pág. 186.

(4) Alvaro Copete Lizarralde, Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 1951, páginas 59 y 60.

# Suspensión de Derechos y Libertades en Estado de Excepción

Coordinador: JAIME ORTIZ HURTADO

Es de especial importancia el tema, dados los antecedentes históricos del país en los cuales se ha excedido la aplicación de los estados de excepción, desvirtuando la finalidad propia de estos y afectando los derechos y libertades de los ciudadanos.

## ANÁLISIS

- A. Tratados Internacionales.
- B. Propuestas de los Constituyentes.
- C. Propuesta del Gobierno.
- D. Articulados de las diferentes Comisiones Propuesta de esta Comisión.

## A. TRATADOS INTERNACIONALES

La mayoría de los tratados internacionales para la protección de los Derechos Humanos permite a los Estados Partes separarse de sus obligaciones para atender a situaciones graves o de emergencia. Así lo atestiguan las cláusulas de suspensión de la Convención Europea, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana para los Derechos Humanos. En sus muy similares artículos, se exige, como condición previa para la suspensión de derechos, por estados de excepción, que sea fruto de una grave amenaza a la Nación; además limitan las medidas restrictivas que pueden ser tomadas por los Estados a los estrictamente necesarios para restablecer las circunstancias de normalidad.

En contraste con la Convención Europea, El Pacto y la Convención Americana, prohíben medidas que impliquen discriminación por motivos de raza, color, sexo, lengua, religión u origen social. El Pacto también exige que el Estado de Excepción sea proclamado oficialmente. Los tres tratados, pero mayormente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, enumeran los derechos que se consideran inafectables, no susceptibles de suspensión bajo ninguna circunstancia:

- El derecho a la vida.
  - El derecho a la integridad personal.
  - La prohibición de esclavitud y servidumbre.
  - La prohibición de discriminación.
  - El derecho a la personalidad jurídica.
  - El derecho a la nacionalidad.
  - Los derechos políticos.
  - El principio de legalidad y retroactividad.
  - Las libertades de conciencia y de religión.
  - La protección a la familia, y
  - Los derechos del niño,
- así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

En relación con la última expresión citada, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos concluyó que está prohibido suspender el amparo y el Habeas Corpus. Tampoco autoriza la suspensión de las reglas del debido proceso legal y demás derechos que estén bajo consideración judicial.

## B. PROPUESTAS DE LOS CONSTITUYENTES:

Los diferentes sectores que se expresan en la Asamblea Nacional Constituyente presentan variadas posiciones, entre otras:

**B.1 Const. Miguel Santamaría Dávila.** Argumenta que: "permitirle al Estado defenderse de sus agresores y de sus enemigos con las armas de la República", por lo tanto en estados de guerra o conmoción interior podría "dictar medidas transitorias que suspendan las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del dominio, el debido proceso, la libertad de prensa, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio". (Gaceta Constitucional N° 66, pág. 23 inc. 2do.). Además propone que: "durante el estado de conmoción interna del Gobierno podrá organizar, protempore, jurisdicciones especiales destinadas a la investigación y al juzgamiento de los delitos que hayan provocado la alteración del orden público". (Ídem. inciso 4°).

**B.2 Los Const. Alfredo Vázquez Carrizosa y José Matías Ortiz:** En su propuesta articulada establecen: "Tales decretos tendrán vigencia mientras dure la anomalía del orden público, pudiendo restringirse las libertades públicas mas no los derechos fundamentales de los ciudadanos". (Gaceta Constitucional N° 67, pág. 13, inc. 4°), y continúa "queda prohibido el juicio de civiles por jueces o tribunales militares tanto en épocas normales como durante la vigencia del estado de excepción" (Ídem. inc. 6°). Además en cuanto al estado de emergencia económica y social dice: "...el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores". (Ídem. inc. 5°).

**B.3 Const. Jaime Castro:** En su constancia: "Comentarios a los estados de excepción" expone: "En todos los casos es claro que se debe dotar a las autoridades — particularmente al Presidente de la República — de las facultades que le permitan conservar el orden público (o restablecerlo si estuviere turbado), sin perjuicio del respeto debido a los derechos humanos, las libertades públicas y las garantías sociales reconocidas en la Constitución y la Ley" (Gaceta Constitucional N° 81, pág. 23).

Para restablecer el orden público alterado por situaciones internas, los estados deben tener los instrumentos jurídicos y materiales suficientes, es decir, otorgar poderes de alta policía "...o sea la facultad de expedir normas de carácter general reguladoras de los derechos humanos, las libertades públicas y las garantías sociales que la Constitución reconoce".

"Ese poder de policía debe corresponder esencialmente:

Al Congreso de la República que con tal fin debe expedir una ley marco (principios generales que enmarquen la acción de las autoridades a todos los niveles).

Al Presidente de la República que dentro del ejecutivo es la autoridad encargada constitucionalmente de "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

A las Autoridades Regionales y Locales (Asambleas, Consejos, Gobernadores y Alcaldes) que también deben tener el poder de policía ampliado". (Gaceta Constitucional N° 81, pág. 24).

**B.4 El Const. Horacio Serpa:** Se identifica con la permanencia de los derechos en estados de excepción cuando dice: "no se pueden limitar de ninguna manera los derechos humanos fundamentales" (Boletín del Constituyente N° 36, pág. 6).

**B.5 El Const. Jaime Fajardo:** Precisa que: "solamente podría hablarse de restringir el derecho de reunión y el derecho de locomoción cuando sea muy grave la alteración del orden político por guerra externa o conmoción interna".

**B.6 El Const. Alvaro Echeverry Urburu:** En su informe de Asesoría propone: "El estado de excepción es una institución de emergencia inscrita en el estado de derecho, fundamentado en la preservación de las instituciones democráticas y la inviolabilidad de los derechos humanos fundamentales con el objeto de restablecer el ordenamiento afectado".

## C. PROPUESTA DEL GOBIERNO

El Ministro de Gobierno, doctor Humberto De la Calle en su propuesta expone:

"El Gobierno considera que la mejor manera de proteger los derechos durante los estados de excepción es señalar claramente en la misma Constitución cuáles pueden ser restringidos. Así no queda a la Ley un asunto tan trascendental ni al arbitrio de un Presidente apremiado por la crisis de orden público". La propuesta solo propone limitaciones a los derechos y libertades "El Gobierno no propuso la suspensión de derechos, en estados de excepción. Sin embargo, contempló en el proyecto presentado a la Asamblea las al-

guientes restricciones con los debidos controles". (Memorando a la Comisión Accidental).

1. Derecho a la libertad y a la seguridad.
2. Derecho a la intimidad.
3. Libertad de prensa.
4. Derecho de reunión.
5. Libertad de locomoción.
6. Ocupación en caso de guerra.
7. Posibilidad de establecer impuestos.
8. Derechos de los extranjeros.

#### D. ARTICULADOS DE LAS DIFERENTES COMISIONES

##### D.1 Comisión Primera.

La Comisión Primera propone en su articulado: "De las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos: Los Tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de Colombia y vigentes, que desarrollen los derechos humanos y que prohíban la limitación de los derechos en estados de excepción prevalecen en el orden interno". (Gaceta Constitucional N° 83, pág. 5).

El Const. Diego Uribe Vargas, ponente, dice que: "esta norma busca evitar que al amparo de instituciones de emergencia, tales como el estado de sitio, se suspendan garantías fundamentales consignadas en los tratados públicos, que por tal motivo adquieren carácter imperativo".

##### D.2 Comisión Tercera

La Comisión, en su Exposición de Motivos, explicando que el estado de excepción debe encuadrarse dentro del estado de derecho argumenta: "El Estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho, es una de las expresiones del estado de derecho. Por lo tanto debe ser normado. Tiene como objeto el reforzamiento de las facultades defensivas del Estado para recuperar la normalidad dentro del estado de derecho.

En estados de excepción se producen dos tipos de situaciones jurídicas. La limitación de los derechos ciudadanos y la expedición o suspensión de leyes. Ambas situaciones deben regularse". (Gaceta Constitucional N° 76, pág. 13).

Notese que la primera propuesta pretende regular los estados de excepción y más concretamente la limitación de los derechos ciudadanos.

La comisión aboca directamente el problema de cuáles derechos pueden o no pueden limitarse, así: "En el articulado aprobado por la mayoría se precisan los derechos que no pueden ser limitados en ningún modo por ser fundamentales y se

difiere a una ley la regulación de las competencias y limitaciones del resto de derechos y garantías". (Idem).

En el artículo 122 la Comisión expresa: "El Presidente de la República podrá declarar el estado de sitio, en caso de guerra exterior... (En todo caso el ejercicio de estas facultades estará sometido al derecho internacional y humanitario)". (Gaceta Constitucional N° 83, pág. 26).

Se establece también en el último inciso del artículo 123, la proporcionalidad del ejercicio de las facultades derivadas de dicho estado con las circunstancias que lo declararon.

Al final del artículo 124 dice: "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". (Gaceta Constitucional N° 83, pág. 27).

En su artículo 125 declara expresamente cuáles derechos y libertades no pueden ser suspendidos o restringidos aún en estado de excepción. "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 tortura; o a penas o actos 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 la libertad por obligaciones civiles y las libertades de conciencia, de religión y de cultos, el habeas corpus y el recurso de tutela (amparo)". (Gaceta Constitucional N° 83, pág. 27).

##### D.3 Comisión Quinta

En relación con el Estado de Emergencia Económica propuesto por dicha comisión se establece que: "Durante el estado de emergencia el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores". (Gaceta Constitucional N° 76, pág. 16).

Esta Comisión trae otro artículo donde se establecen limitaciones a la propiedad así: "En caso de guerra exterior y sólo para atender sus requerimientos, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por el Gobierno Nacional y no ser previa la indemnización.

En el expresado caso, la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente

ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos.

El Estado será siempre responsable por las expropiaciones que el gobierno haga por sí o por medio de sus agentes". (Gaceta Constitucional 83, pág. 40).

#### PROPUESTA DE ESTA COMISION ARTICULO... Disposiciones Generales sobre los Derechos y Libertades en Estados de Excepción:

1. El Congreso mediante 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 durante los mismos.

2. Bajo ninguna circunstancia podrán suspenderse los derechos humanos y las libertades fundamentales de los ciudadanos.

3. 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.

4. Las facultades derivadas de los estados de Excepción y que limiten o restrinjan derechos humanos, deberán estar directa y específicamente relacionados con la situación que determine el Estado de Excepción, además de guardar una debida proporcionalidad.

5. Queda prohibido el juicio de civiles o tribunales militares, tanto en épocas normales como en Estados de Excepción. (Propuesta de 6 de los 7 integrantes de la Comisión).

6. En ningún tiempo podrán suspenderse o restringirse los siguientes derechos a la vida, a la integridad personal, a la igualdad, a la nacionalidad, a la libertad de conciencia, religión y culto, a la honra, al debido proceso, al habeas corpus y al recurso de tutela (amparo). De igual manera en ningún tiempo podrá establecerse la esclavitud ni la servidumbre, ni limitarse los derechos de la familia, el niño y la mujer, ni desmejorarse los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores, ni recortarse las garantías judiciales indispensables para la protección de los anteriores derechos.

Integran la Comisión: Dr. Alvaro Echeverry Uruburu, Dr. Francisco Rojas B., Dr. Fernando Carrillo F., Dr. Carlos Daniel Abello R., Dr. Alfredo Vázquez C., Dr. Jaime Ortiz H., Dr. Miguel Santamaría D.

# Instituciones de la Democracia Participativa

## Objetivos de la Participación

Constituyente: FERNANDO CARRILLO FLOREZ

Del estudio en el derecho comparado, además de los principios filosóficos que orientan la participación en la democracia moderna, podemos concluir que los mecanismos de Democracia Participativa cumplen múltiples objetivos, que se refuerzan entre sí. La Asamblea Nacional Constituyente en la reforma constitucional, al hablar de mecanismos de participación, debe comprender que éstos tienden a:

1. Realizar el ideal del estado democrático de derecho, permitiendo el acceso de todo ciudadano a la toma de decisiones políticas.

2. Permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios. De esta manera se sanciona con mayor efectividad la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular.

3. Permitir la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales razonables pero efectivos de expresión. De esta manera la Democracia de la Participación construye, por definición, un Estado para el desarrollo y la paz.

4. Permitir la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado. Así, p. ej. en caso de controversia entre el legislativo y el ejecutivo sobre la sanción de una ley por motivos de inconveniencia, se acudirá al pueblo en referéndum.

5. Facilitar el proceso de identificación de las entidades territoriales, permitiendo que los propios interesados se manifiesten acerca de la división administrativa y política de la Nación. De esta manera la división territorial asume contornos de auto-gestión regional y no de simple imposición legislativa.

6. Clarificar las relaciones entre los partidos y clubes políticos, los grupos gremiales, y el poder estatal.

7. Conservar las decisiones políticas fundamentales, i.e., la reforma de la Constitución Material, en manos exclusivas del pueblo. Todo mecanismo de reforma constitucional en el que participe el pueblo versa sobre los aspectos esenciales del Estado, y no sobre los meramente adjetivos. Así, por ejemplo, varias constituciones involucran al pueblo en la reforma cuando ésta alcanza la totalidad de la Constitución.

Referéndum territorial. España, Alemania, Italia, Austria, Japón, Suiza, Francia.

Sanción constitucional al enriquecimiento y al nepotismo. Ecuador.  
Sanción constitucional a la inasistencia parlamentaria. Finlandia.  
Sanción constitucional por delitos electorales. Uruguay.  
Participación en los partidos políticos. Uruguay, Venezuela.

### Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusión: La Democracia Participativa es un concepto teórico que busca en la práctica la actualización del control político sobre el poder, en esquemas de intervención directa del ciudadano.

2. Conclusión: Los sistemas de control político sobre el elegido están atomizados en infinidad de conceptos dispares que pluralizan las instituciones, convirtiéndolas en insulas apartadas las unas de las otras. Es así como existen los conceptos, absolutamente autónomos en la teórica constitucional, de inhabilidades, incompatibilidades, pérdida de la investidura, voto programático, revocación del mandato, control de legalidad de los actos del poder, etc.

3. Recomendación: Estos sistemas autónomos de responsabilidad deben englobarse en un único concepto, donde quede claro que el poder está limitado por el mandante político, y que dicho poder debe ejercerse en forma eficiente, honesta y universalista (para todos). Para que tal cosa sea posible resulta idóneo el concepto de "Mandato de Derecho Político", donde las diferentes obligaciones del elegido permitirían unificar práctica y conceptualmente los diversos sistemas de control político.

4. Recomendación: El concepto de juzgamiento en virtud del incumplimiento del mandato de derecho político implica una modificación a la inmunidad parlamentaria, en el siguiente sentido: Todo parlamentario está expuesto a la acción de revocación, pero continuará ejerciendo el cargo hasta que no se dicte en su contra la sentencia por parte del Tribunal constitucional.

5. Recomendación: La revocatoria del mandato debe proceder por acción pública, y no por votación negativa o de remoción.

6. Recomendación: La participación popular en la reforma constitucional no debe ser indiscriminada. Se amerita cuando se intenten modificar los artículos que tocan con los principios básicos de la organización estatal, o cuando la reforma alcance al conjunto de la Constitución. En

otras palabras el Constituyente Primario interviene solamente para modificar la constitución material de la Nación.

7. Recomendación: El concepto de voto-derecho y de voto-función deben mezclarse dentro de una Democracia de la Participación.

8. Recomendación: La iniciativa legislativa, el veto de leyes, y en general cualquier otro procedimiento en el que se necesite una actuación de un porcentaje de ciudadanos no deben exigir participaciones muy altas. El ejercicio de esos derechos es más fácil y frecuente cuando se permite a un grupo pequeño —aunque significativo— de ciudadanos; por otra parte no debe temerse el que el porcentaje sea pequeño: la experiencia constitucional ha mostrado que las peticiones populares son siempre más prudentes que las iniciativas de grupos particulares.

### Constitución de Chile

**ARTICULO 57.-** Cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su presidente.

Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebre o cautionare contratos con el Estado, el que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que, acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la cual forme parte.

Cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15 del artículo 19, cesará asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por

### Sistema de Participación

### Constitución

Iniciativa legislativa.	Ecuador, España, Italia, Austria.
Consulta popular.	Guatemala, España, Suecia.
Referéndum de leyes.	Islandia, Austria, Francia, Suiza.
Referéndum en estado excepcional.	Grecia.

escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

Quien perdiere el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15 del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

Cesará asimismo, en sus funciones el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en algunas de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 54, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 56 respecto de los ministros de Estado.

### Constitución del Ecuador

**ARTICULO 35:** Establécense la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada por este medio será obligatoria.

**ARTICULO 39:** El ejercicio de la función pública es un servicio a la colectividad. No hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Se sancionará de manera especial el enriquecimiento ilícito y el incremento patrimonial de orden no justificado de los funcionarios y empleados públicos, de acuerdo con la Ley.

Todo órgano del Poder Público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en esta Constitución y en las demás leyes.

Todo funcionario público, inclusive los representantes de elección popular, antes de tomar posesión de su cargo y al cesar en el mismo, deberán declarar juramentadamente el monto de sus bienes y rentas. La Ley regulará el cumplimiento de esta obligación.

**ARTICULO 41:** Ninguna persona podrá desempeñar dos o más cargos públicos a excepción de los profesores universitarios quienes, además del cargo público, podrán ejercer la docencia; y de los profesionales telegrafistas y radiotelegrafistas, quienes podrán ejercer otro cargo público.

Prohíbese el nepotismo en la forma que señala la Ley.

**ARTICULO 65:** La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los legisladores, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la Ley.

### Constitución de Guatemala

**ARTICULO 137:** Derecho de petición en materia política. El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos.

Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, en un término que

exceda de 8 días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de Ley.

**ARTICULO 173:** Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

**ARTICULO 174:** Iniciativa de Ley. Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Constitucional.

### Constitución del Uruguay

**ARTICULO 77:** Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y las formas que se designarán. El sufragio se ejercerá en la forma que determine la Ley, pero sobre las bases siguientes:

1ª. Inscripción obligatoria en el Registro Cívico.

2ª. Voto secreto y obligatorio. La Ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara regulará el cumplimiento de esta obligación.

3ª. Representación proporcional integral.

4ª. Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los directores de los entes autónomos y de los servicios descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a 10 años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. No se considerará incluida en estas prohibiciones, la concurrencia de los directores de los entes autónomos y de los servicios descentralizados a los organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración.

Será competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos electorales, la Corte Electoral. La denuncia deberá ser formulada ante ésta por cualquiera de las Cámaras, el Poder Ejecutivo o las autoridades nacionales de los partidos.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en todos los casos se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar.

5ª. El presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral.

1ª. El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán:

a) Ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades;

b) Dar la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y programa de principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.

### Constitución de Venezuela (1961)

**ARTICULO 114:** Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la Constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley.

### Constitución de España (1978)

**ARTICULO 92:** 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el rey, mediante propuesta del presidente del gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

**ARTICULO 151:** 1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de 5 años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2; además de por las diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

**ARTICULO 143.** 2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de 6 meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.

**ARTICULO 148.** 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

**ARTICULO 87.** 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las Cámaras.

2. Las asambleas de las comunidades autónomas podrán solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirá no

menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia (L.O. 3/84).

**Artículo 166.** La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

**Artículo 167. 1.** Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

*Comentario:* Obsérvese con qué facilidad participa el pueblo en el proceso de reforma constitucional, sin que tal intervención sea del todo obligatoria; bastará que un 10% de los miembros de cualquiera de las cámaras pida el referéndum de la reforma. Esta intervención popular es facultativa de las Cortes, ya que se trata de reformas de aspectos no sustanciales de la Constitución. Pero cuando la modificación sea sobre un principio fundamental de la estructura del Estado, la intervención ciudadana es obligatoria, como lo dispone el artículo subsiguiente.

**Artículo 168. 1.** Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar al capítulo II, sección 1ª del título I, o al título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

*Comentario:* Esta norma pone de relieve toda la importancia que tiene la distinción entre la Constitución en sentido material y la Constitución en sentido formal. Respecto de la primera, es decir, del conjunto de principios políticos, fundamentales que constituyen al Estado, se hace preciso establecer un sistema de control inmensamente más exigente que respecto de cualquier otra reforma constitucional. No todas las reformas constitucionales son iguales: las que versan sobre los principios, sobre la esencia del aparato constitucional, requieren, según el constituyente español de 1978, por una parte, la revisión y aprobación impartida por las nuevas Cortes Generales convocadas ad hoc, y por otro lado, de una necesaria referendación popular.

**Constitución de Islandia (17 de junio/1944)**

**Artículo 26.** Los proyectos de ley aprobados por el Parlamento deberán someterse al presidente para su sanción a las dos semanas, como máximo, de haber sido votados, y una vez sancionados se ejecutarán como leyes. Si el presidente desaprueba un proyecto de ley, éste no dejará de surtir efectos, pero, en cuanto las circunstancias lo permitan, deberá ser sometido a plebiscito mediante votación secreta; de ser rechazado, caducará, y si fuere ratificado continuará surtiendo sus efectos.

*Comentario:* Esta forma de participación popular en la sanción de las leyes opera cuando el presidente objeta la respectiva ley, que no obstante, continuará rigiendo; sin embargo el conflicto sobre la conveniencia de tal ley será dirimido en últimas por el electorado en un referéndum.

**Artículo 79.** Se podrán presentar propuestas de enmienda o adición a la presente Constitución en los períodos ordinarios o extraordinarios de sesiones del Parlamento. Si la proposición fuere aprobada por las dos Cámaras, el Althing (Parlamento) se disolverá inmediatamente y se celebrarán elecciones generales. Si las dos cámaras aprueban la resolución sin modificación alguna, será sancionada por el presidente de la República y entrará en vigor como ley constitucional.

Si el Parlamento vota alguna modificación del estatuto de la Iglesia del Estado, tal como ésta se define en el artículo 62, dicha modificación se someterá a referéndum mediante votación secreta para su adopción o rechazo.

*Comentario:* Este procedimiento de reforma constitucional es muy parecido al de las demás constituciones escandinavas y también al de Bélgica y Holanda. Salvando diferencias de detalle, en el sentido de que es un Parlamento el que acuerda el principio de la reforma o enmienda y el Parlamento siguiente el que la aprueba definitivamente como ley constitucional. Esta técnica fue introducida por las primeras constituciones de la Revolución Francesa, y pronto imitada por diversas Constituciones del incipiente liberalismo europeo (v.gr. la de Cádiz de 1812).

Obsérvese además que la referendación popular sólo es obligatoria cuando la reforma constitucional tenga como materia alguna modificación del estatuto de la Iglesia del Estado. Esta disposición muestra como, al punto de la reforma constitucional, el referéndum es utilizado para aquellas materias especialmente sensibles de la Constitución Material de un país.

**Constitución de Italia (21 de diciembre/1947)**

**Artículo 71.** La iniciativa de las leyes pertenece al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional.

El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto elaborado.

*Comentario:* Se trata de un porcentaje realmente bajo frente al total de la población italiana (0.076%) el que tiene iniciativa

legislativa. La iniciativa es formulada (debe ser un proyecto de ley).

**Artículo 138.** Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 electores o 5 consejos regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes.

*Comentario:* El referéndum constitucional requiere ciertas condiciones (de oportunidad y procedimiento) que lo convierten en una institución rígida; lo que resulta interesante es que a su convocatoria puede concurrir el pueblo, de suerte tal que por iniciativa popular el pueblo decidirá sobre la reforma constitucional, en algo que podríamos llamar una auto-convocatoria. Esta iniciativa popular de referéndum constitucional exige que la propuesta sea elevada por un 0,76% de la población italiana, que sigue siendo un porcentaje relativamente bajo. Con todo el referéndum sólo será procedente cuando la mayoría congresional que aprueba la reforma no sea muy neta, transfiriéndose así el peso político a la decisión electoral.

**Constitución de Austria (1º de octubre/1920)**

**Artículo 41. 1.** Las propuestas de ley se presentarán al Consejo Nacional ora como proposiciones de sus miembros ora como propuestas del gobierno federal. El Consejo Federal podrá presentar proposiciones de ley por mediación del gobierno federal en el Consejo Nacional.

2. Toda proposición formulada por 200.000 ciudadanos con derecho a voto o por la mitad de los que tengan derecho a voto en cada uno de tres Estados deberá ser presentada por el gobierno federal al Consejo Nacional para su tramitación reglamentaria. La iniciativa popular deberá elaborarse en forma de proyecto de ley.

*Comentario:* La iniciativa popular del art. 41 exige que el proyecto de ley sea elevado por un número de ciudadanos que representen el 2,29% de la población total. El art. exige, al igual que la constitución italiana, una iniciativa en forma de proyecto de ley o formulada. En la constitución suiza la iniciativa popular, permitida para reformas constitucionales pero no para proyectos de ley, si puede ser, en cambio, no formulada; allí basta con que los proponentes indiquen el sentido de la reforma, sin tener que redactar ningún articulado.

**Artículo 43.** Toda resolución legislativa del Consejo Nacional deberá ser sometida a votación popular una vez finalizado el procedimiento según el artículo 42 (trámite legislativo), pero siempre antes de su

promulgación por el presidente federal, si lo acuerda así el propio Consejo Nacional o lo pide la mayoría de los miembros del mismo.

**Comentario:** Este referéndum legislativo no reemplaza la promulgación presidencial, sino que es un requisito anterior de procedibilidad para proceder a ella, siempre y cuando la votación popular sea acordada por el Consejo Nacional o lo pida la mayoría de sus miembros.

Este procedimiento sólo se ha aplicado una vez en la historia de la norma, concretamente el 5 de noviembre de 1978: en tal oportunidad el pueblo se ha pronunciado contra la entrada en servicio de la casi acabada central nuclear de Zvetendorf (a 50 kms. de Viena), lo cual ha traído como consecuencia la suspensión de todos los demás proyectos de construcción de instalaciones nucleares. El resultado fue 50.47% de votos en contra y 49.43% de votos a favor, lo que significó una diferencia precaria de tan solo 30.000 votos. Debe notarse finalmente que aunque el procedimiento sólo ha sido utilizado una vez, las connotaciones políticas de la decisión son mayúsculas dentro de una sociedad de tecnología avanzada.

**Artículo 44.** Toda enmienda de conjunto de la constitución federal y toda enmienda parcial, si bien, por lo que a la segunda se refiere, sólo cuando lo haya solicitado un tercio de los miembros del consejo nacional o consejo federal, será sometido a votación popular una vez finalizada la tramitación prevista en el artículo 42, pero siempre antes de que la promulgue el presidente federal.

**Comentario:** la solución austriaca es un punto intermedio entre la alemana (donde no hay referéndum constitucional, como regla general) y la suiza (donde toda reforma constitucional debe ser sometida a referéndum). La norma italiana convergera con la austriaca al aplicar el referéndum solamente cuando parte del parlamento así lo solicite y siempre que se trate de una reforma parcial. En los casos en que la reforma sea total, la participación del pueblo es siempre necesaria.

**Artículo 45. 1.** En la votación popular decidirá la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos.

2. Se hará oficialmente público el resultado de la votación popular.

**Artículo 46. 1.** Se regulará mediante ley federal el procedimiento para la iniciativa y para la votación populares.

2. Tendrá derecho a votar en ellas todo ciudadano de la federación con derecho a votar en las elecciones del Consejo Nacional.

3. El presidente federal ordenará que se lleve a cabo la votación popular.

**Constitución del Japón** (3 de noviembre/1946)

**Artículo 96.** Las enmiendas a la presente Constitución serán iniciativa de la Dieta, mediante una mayoría de dos tercios o más de todos los miembros de cada Cámara, y deberán ser sometidas a la ratificación popular, lo que exigirá el voto afirmativo de la mayoría de los sufragios expresados, mediante un referéndum especial o en las elecciones que la Dieta determine.

Las enmiendas así ratificadas serán inmediatamente promulgadas por el em-

perador en nombre del pueblo, y formarán parte integrante de la presente Constitución.

**Comentario:** La norma de la Constitución japonesa muestra toda la fuerza política que tiene el referéndum constitucional como mecanismo de control político: en efecto, siendo la constitución de 1946 una carta de rendición después de la II Guerra Mundial, no encontraron las fuerzas vencedoras un mecanismo más confiable de control político que no fuera el referéndum popular. La Constitución del desarme y de la paz merecía ser conservada a todo precio: el pueblo fue el dique más fuerte para realizar tal propósito. Este hecho se contraponen con la presunta fuerza subversiva y anárquica que traerían las votaciones populares en estas materias, según predicen algunos.

**Constitución de Suecia** (6 de marzo/1974)

**Artículo 4 (sección 8ª).** Se establecerá por Ley las disposiciones referentes a referéndum consultivo en todo el reino.

**Artículo 15 (Ibid).** Toda ley fundamental se adoptará mediante dos acuerdos de idéntico tenor, no pudiéndose adoptar el segundo hasta que se hayan celebrado elecciones al Parlamento en todo el reino, después de la primera resolución, y de que se haya reunido el Parlamento nuevo. El Parlamento no podrá aprobar como propuesta pendiente proposición alguna sobre una ley fundamental que resulte incompatible con otra proposición pendiente sobre la misma ley, a no ser que el propio Parlamento rechace al mismo tiempo la proposición primeramente adoptada.

**Comentario:** Esta es otra forma de intervención popular en la reforma constitucional, dentro del ya conocido sistema de la aprobación en doble vuelta. La segunda vuelta al proyecto de reforma será discutida por un parlamento nuevo, elegido con el conocimiento previo del electorado que deberá abocar esa precisa reforma constitucional. El pueblo votará entonces según quiera que sea la profundidad y el sentido de la reforma.

**Constitución de Noruega** (17 de mayo/1814)

**Artículo 112.** Si la experiencia demostrare la necesidad de modificar alguna parte de la Constitución, se presentará propuesta con este fin al primero, segundo o tercer parlamento ordinario tras unas elecciones generales y se publicará un texto impreso, si bien corresponderá al primero, segundo o tercer Parlamento ordinario después de las siguientes elecciones generales, la decisión de si procede o no adoptar la enmienda propuesta.

**Comentario:** Nótese que el control popular radica en la elección del Parlamento que habrá de adoptar la reforma en forma definitiva; es el procedimiento usual de las constituciones escandinavas y del Benelux.

**Ley Orgánica del Parlamento Finlandés** (13 de enero/1928)

**Artículo 8.** Toda persona que, elegida diputado, perdiera su elegibilidad, perderá igualmente su mandato parlamentario.

**Artículo 11.** Todo diputado estará obligado a actuar según la justicia y la verdad en el ejercicio de su mandato. De-

berá observar la Constitución y no estará sujeto a instrucciones de ninguna clase.

**Comentario:** El mandato se pierde cuando se incumplan las obligaciones propias del cargo: una de ellas es actuar conforme "a la justicia y a la verdad".

**Artículo 17.** El Parlamento podrá sancionar con pérdida de la totalidad o de una parte de su retribución parlamentaria al diputado que no se presente a tiempo en la sesión o que, sin autorización del Parlamento ni sufrir impedimento reconocido, se halle ausente de una reunión. Los diputados que no corrijan su comportamiento podrán ser privados de su mandato por el Parlamento como sanción.

Todo diputado que sufra pena privativa de libertad perderá la remuneración correspondiente al periodo en cuestión.

**Comentario:** Es también obligación del diputado asistir al Parlamento: si no lo hace, en forma reiterada, pierde el mandato. Esta forma de control político sobre el Parlamento es escasa dentro de las leyes constitucionales: por tanto la norma finlandesa se destaca por su originalidad.

**Constitución de Grecia** (9 de junio/1975)

**Artículo 44: 1.** En circunstancias excepcionales de necesidad extremadamente urgente e imprevista el presidente de la República podrá, a propuesta del Consejo de Ministros, adoptar actos de carácter legislativo, los cuales quedarán sujetos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 72, párrafo 1, a ratificación por la cámara de diputados en los cuarenta días consecutivos a su promulgación o en los cuarenta días contados desde la convocatoria de la cámara de diputados. Si no fueren sometidos a la cámara en los plazos señalados, o no fuesen ratificados por ella en los tres meses siguientes a su presentación, caducarán respecto al futuro.

2. El presidente de la República podrá proclamar por decreto un referéndum sobre cuestiones nacionales de carácter crucial.

3. En circunstancias totalmente excepcionales, el presidente de la República dirigirá mensajes que serán publicados en el boletín oficial.

**Comentario:** La constitución griega, adoptada después de la dictadura de los coroneles (1967-1974), está fuertemente influenciada por la Constitución Francesa de la V República. Tal vez por esa circunstancia se considera que el referéndum es una potestad excepcional del presidente; tal concepción de los mecanismos participativos obedece en gran parte a una tradición bonapartista de los franceses, que conocieron el plebiscito como una manera de legitimación política del hombre en el poder.

**Constitución de Francia** (4 de septiembre/1958)

**Artículo 11:** El presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante los periodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicadas en el Diario Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser con-

trario a la Constitución, pudiera afectar el funcionamiento de las instituciones.

Cuando el resultado del referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el presidente de la República lo promulgará dentro del plazo señalado en el artículo anterior.

*Comentario: la constitución francesa establece un referéndum legislativo sobre materias que considera especialmente delicadas: organización de los poderes públicos, acuerdos de la comunidad (entiéndase por tal los territorios que todavía conservan dependencia política respecto de Francia), y finalmente la ratificación de tratados internacionales.*

**Artículo 89.** La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde concurrentemente al presidente de la República, a propuesta del primer ministro y a los miembros del parlamento.

El proyecto o la propuesta de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el presidente de la República decida someterlo al parlamento convocado en congreso: en este caso el proyecto de reforma será aprobado solamente si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. La mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguir ningún procedimiento de enmienda mientras sufra menoscabo de integridad del territorio.

La forma republicana del gobierno no puede ser objeto de reforma.

**Constitución de Suiza (29 de mayo/1874)**

**Artículo 89.** 1. Las leyes y los decretos federales no pueden ser establecidos más que con el acuerdo de ambos consejos.

2. Las leyes y los decretos federales de alcance general deberán someterse a la aprobación o a la desaprobación del pueblo cuando sea solicitada por 50.000 ciudadanos activos o por ocho cantones.

**Artículo 120.** 1. Cuando una sección de la asamblea federal decreta la reforma total de la constitución federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 100.000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de si la constitución federal debe ser reformada, será, tanto en uno como en otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo, que se pronunciará por sí o no.

### Constitución de Alemania R.F.

**Artículo 29.** Reorganización del territorio federal.

(1) El territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los Länder, por su extensión y capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben.

A tal efecto se han de tener en cuenta las afinidades étnico-geográficas, las correlaciones históricas y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación del suelo y la planificación regional.

(2) Las medidas de reorganización del territorio federal han de adoptarse mediante ley federal, que requiere la confirmación por referéndum. Deben ser oídos todos los Länder afectados.

(3) El referéndum se celebrará en los Länder cuyos territorios o lugares pasen a formar parte de un nuevo Land o de un Land con otros límites. La votación de los ciudadanos se realizará sobre la cuestión de si los Länder afectados deben subsistir como hasta ahora, o bien ha de formarse un nuevo Land con otros límites. Será positivo

el resultado del referéndum sobre la formación de un nuevo Land o de un Land con otros límites, cuando respectivamente lo aprueba una mayoría en su futuro territorio y en conjunto de los territorios o zonas de un Land afectado, cuya pertenencia regional vaya a ser modificada en igual sentido. Contrariamente, será negativo el resultado cuando una mayoría rechace la modificación; ahora bien, el rechazo será inoperante siempre que una mayoría de dos tercios apruebe la modificación en una zona cuya pertenencia al Land afectado ha de cambiar, a no ser que una mayoría de dos tercios en la totalidad del Land afectado rechace la modificación.

(4) Si en un área económica o de asentamientos humanos, delimitada y con factores interdependientes, cuyas partes pertenezcan a varios Länder y que por lo menos tengan un millón de habitantes, surge una iniciativa popular respaldada por un décimo de los ciudadanos de allí con derecho a voto en las elecciones federales, en la cual se pide que para dicha área sea establecida la pertenencia territorial única a un solo Land, en tal caso se ha de determinar por ley federal en el plazo de dos años, si la pertenencia regional ha de ser modificada según el párrafo 2º o bien si ha de celebrarse una encuesta de opinión en los Länder afectados.

*Comentario: En la República Federal Alemana el referéndum ha sido utilizado exclusivamente para los asuntos de ordenación territorial. Indudablemente sólo un pueblo puede saber a ciencia cierta si la formación de nuevos Länder es adecuada o no a sus tradiciones y vivencias locales. Este mecanismo evita que la división territorial sea una forma artificial de organizar administrativamente al Estado; por el contrario, permite realizar el ordenamiento territorial de acuerdo con los sentimientos (económicos, sociales, culturales) de las regiones alemanas.*

# Sin Recursos Necesarios No Es Viable Alcanzar los Derechos que Queremos Consagrar

Constituyente: RODRIGO LLORENTE MARTINEZ

"No pasaremos a la historia como una Asamblea sería sino como la que ordenó una serie de reformas fundamentales sin prever su alcance".

Constituyente: RODRIGO LLORENTE MARTINEZ.

(Intervención del 16 de junio de 1951)

## INTERVENCION H. CONSTITUYENTE DOCTOR RODRIGO LLORENTE

Señor Presidente:  
Honorables Delegatarios:

Llego, como les dije antes, fresco, obviamente es mucho lo que he tenido que estudiar por el excelente e intenso trabajo que ustedes han adelantado en estos tres meses que, en el campo económico es admirable, obviamente con algunas observaciones que formularé a continuación.

He leído con cuidado las cinco ponencias y los artículos respectivos de las propuestas que en el campo económico y fiscal están a consideración de estas Asamblea y para no referirme por separado a ninguna de ellas, trataré de seguir el orden del temario de la reunión de hoy.

Ante todo, quiero decir que si uno compara la Constitución de los Estados Unidos con la de la Unión Soviética, —y lo hago no por razones de tipo ideológico, sino teniendo en cuenta los resultados económicos, que están a la vista—, resulta que los 21 artículos con sus enmiendas de la Constitución americana sólo tienen tres referencias a los aspectos económicos y fiscales. El gran tema de la intervención económica se deriva simplemente de una cláusula que con el nombre de "Inter-State Trade Clause" sobre comercio entre los Estados permite una política de intervención como la del New Deal del Presidente Roosevelt: en cambio, casi la mitad de los 174 artículos de la Constitución de la Unión Soviética se dedica a aspectos económicos y fiscales. Por ello, aun cuando estamos viviendo tiempos diferentes y enfrentamos problemas distintos, prefiero la brevedad y la síntesis de la Constitución de Filadelfia.

Con respecto al tema de la intervención económica, quiero manifestar que después de los gobiernos del Frente Nacional, los colombianos nos acostumbramos a ser más objetivos, más pragmáticos, casi que diría de espíritu sajón para el análisis de la economía; dejamos de lado los sectarismos que nos caracterizaban en otras épocas para hacernos oposición según fuera el partido de turno en el gobierno. Hoy somos más objetivos y por eso me gusta el artículo propuesto ante esta Asamblea por la Comisión V sobre intervención económica,

porque refleja un proceso de síntesis entre la libre empresa y la intervención del Estado, entre los aspectos sociales y los del desarrollo económico.

Sobre esta cláusula que me gusta en su conjunto de tres artículos, debo hacer dos observaciones que me permitirán presentar en dos proposiciones sustitutivas; que explico a continuación.

En la parte donde se dice que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, reconozco que efectivamente tiene esa función social pero queda deformada la imagen de lo que es una empresa si se hace caso omiso de otro que también le es fundamental. Cuando se consulta el Diccionario de la Academia o cualquier libro de economía, se encuentra que la empresa se integra por el capital y el trabajo; por eso presentaré en su momento una proposición sustitutiva que le agregue a la función social su carácter de ser base del desarrollo económico y diga: "La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones". Hay que incorporar el concepto de desarrollo porque la empresa ante todo es para producir y en este sentido tiene que fortalecerse.

De otro lado, en la parte final del artículo segundo, cuando se habla de los objetivos de la intervención económica se hace referencia al "pleno empleo"; no voy a presentarme aquí como antiequiano después de que gasté mis ojos leyendo al economista más importante de este siglo.

En la nueva Constitución tenemos que incorporar principios fundamentales y no parámetros de política, como ocurre con la política de pleno empleo, que un ministro de Hacienda tendrá en cuenta frente a una situación de receso para aplicarla; pero que puede ser otra si la situación es de inflación. Por ello me propongo someter a la consideración de la Asamblea eliminar la palabra "pleno" y dejar simplemente la expresión "empleo". Si no se acoge esta modificación se estaría contrariando lo que han hecho ustedes con tan buen sentido al aprobar la reforma al Banco de la República, que busca defender un sistema económico basado en la estabilidad monetaria.

De otro lado, la posición de la Asamblea frente a los monopolios, que pretende evitar el abuso que podría presentarse cuando exista una posición claramente dominante dentro del mercado, me gusta agregando que debe evitarse su abuso. También estoy de acuerdo respecto a la manera como se quiere manejar el tema del monopolio de las empresas licoreras del Estado; soy

partidario de que los particulares puedan competir con ellas y obligarlas así a ser más eficientes afrontando la arremetida de la libre competencia. Naturalmente creo conveniente que se conserven, al menos por un tiempo, en los departamentos donde las empresas han demostrado ser eficientes.

Me gusta bastante la ponencia presentada sobre planeación económica.

Encuentro que se ajusta a las bases tradicionales de nuestra planeación indicativa, ya que he tenido la fortuna de haber participado, casi desde que estaba de pantalón corto, en la preparación de tres programas sobre este tema. Comenzando con el primer Plan Currie de los años 1950-1951; después en el de Alberto Lleras y finalmente en el del Presidente Pastrana. Lo que me permite hacer los siguientes rápidos comentarios: Me parece que el plazo que se le da al Gobierno, de seis meses para la presentación del Plan al Congreso, es demasiado breve. Es urgente ampliarlo por lo menos a un año, ya que no habría tiempo suficiente para que un gobierno produzca, para todo su cuatrienio, un plan de esta naturaleza.

De otro lado creo que hay algunos conceptos en cuanto a las atribuciones que se le dan al Departamento de Planeación, que se pueden prestar para equívocos. No creo que el Departamento de Planeación sea la entidad que deba "controlar" la ejecución del Plan, pues ya les hemos dado esas funciones a otras entidades y el papel del Departamento debe ser el de "evaluar" cómo se está ejecutando el Plan.

Respecto a la Hacienda Pública he de decirles que tuve el honor durante el gobierno del Presidente Pastrana, de aprobar la primera Ley que puso en ejecución en el país la reforma del 68 sobre el Situado Fiscal. Fue un paso de avanzada y mucho de lo que aquí escucho fue lo que viví en el Congreso en ese momento durante las discusiones de dicha ley, la que ha demostrado sus bondades durante todo este tiempo.

Por otro lado observo que estamos aprobando una serie de derechos, que serán garantizados a cargo del Estado, tales como la seguridad social extendida, programas de vivienda, aunque estos quedaron condicionados a la asignación de los recursos, la salud gratuita para los niños menores de un año, es decir, una serie de aspectos que exigen el desembolso de cuantiosas sumas de dinero, sin olvidar por supuesto las transferencias a entidades territoriales. Por tanto, creo que tenemos que estudiar una cláusula que condicione la puesta en

práctica de estos derechos, a que se logren obtener los recursos necesarios para ello. El Ministerio de Hacienda plantea la posibilidad de realizar una reforma tributaria. Tengo mis reservas sobre esto. Otros plantean la fórmula de reducir los gastos de la administración pública, aunque creo que esa no es una solución eficaz. Si no se introduce una cláusula que condicione la aplicación de varios de los derechos que aquí vamos a consagrar, a que se reciban los recursos necesarios, no pasaremos a la historia como una Asamblea sería sino como la que ordenó con ligereza una serie de reformas fundamentales, sin prever su alcance y su aplicabilidad.

De otro lado, sobre el Presupuesto hemos escuchado aquí a un maestro como es el Cofrade Palacio Rudas. Sin embargo quiero hacer algunas observaciones: He leído con cuidado la ponencia y el proyecto y tengo algunos comentarios de fondo: Romper el concepto de lo que es el acto condicional de estirpe francesa que tenemos incorporado en nuestro sistema, es GRAVÍSIMO como lo propone el proyecto de la ponente. No se deben incorporar ingresos condicionados para presentar un aparente o ficticio o hechizo equilibrio presupuestal. Es un hecho al que tenemos que poner máximo cuidado.

El Maestro Valencia, que además de poeta y casi Presidente de la República, en un célebre debate en el Congreso sobre presupuesto, ya que también sobre estos asuntos opinaba con sabiduría, dijo una frase que me ha impresionado: "En la historia de Colombia siempre nos sobra un déficit". Y es verdad.

Siempre nos sobra un déficit y cuando hablamos de los déficit en estas materias éstos pueden ser presupuestales, fiscales, de tesorería; no nos metamos en el misterio de una Santísima Trinidad deficitaria. Tengo serias reservas sobre la condicionalidad al incorporar ingresos y eventuales gastos, suponiendo que va a haber un equilibrio, sin decir de qué equilibrio se trata.

Refiriéndome al tema del gasto social que se ha contemplado, considero que es magnífico en su espíritu, pero no podemos olvidar algo que es importante: estos estatutos por lo general no están diseñados para las épocas sanas y de bonanza; los estatutos presupuestales se proveen para épocas de crisis como, por ejemplo, la de los años 30. Basta leer las memorias del exministro Francisco de Paula Pérez. El país vivió una terrible deflación en ese instante, lo que tenía que hacer el ministro de Hacienda era reducir en forma drástica el gasto público y de no hacerlo, el país sufriría una catástrofe. Es decir, la historia

nos recuerda que no podemos ponerle trabas y dificultades a las capacidades de restricción del gasto, que pueden ser indispensables en los momentos de crisis para restablecer el equilibrio presupuestal.

Considero pues que el criterio es sano pero conlleva problemas en su aplicación. Otro punto que quiero resaltar es que estamos derogando un artículo de mucha importancia como es el 209 de la Constitución actual, que da al Gobierno la facultad de tener aprobación semi-automática al presupuesto que presenta a consideración del Congreso, si esta Corporación no lo ha aprobado el 16 de diciembre de cada año.

Ustedes, Honorables Delegatarios, me pueden hacer el cargo que yo, como Ministro de Hacienda, quizás me valí de esta disposición constitucional, para hacer lo que quería. Pero no fue así. Pudimos si manejar la economía con la necesaria independencia, aunque siempre escuchando a los distintos sectores y miembros del Congreso. Por eso me preocupa que aquí estemos derogando una norma imprescindible como esa.

Quiero referirme también a una propuesta sobre la eliminación total, pasando bajo la guillotina, de todos los auxilios del Estado a entidades particulares. Esto debe revisarse para permitir alternativas para el caso del programa de becas o donaciones a entidades privadas que hacen programas de beneficencia.

Señores delegatarios: Estamos liquidando el instrumento de las becas para educar a los jóvenes colombianos: ¿es esto lo que queremos? Estamos golpeando multitud de instituciones que cumplen funciones magníficas y muy honestamente. ¿Es eso lo que queremos? Yo no soy partidario de que demos golpes con estas consecuencias tan negativas.

Finalmente, refiriéndome al control fiscal, manifiesto que soy contrario a la tesis sobre la Contabilidad de la Nación, presentada por el Delegatario Palacio Rudas, un maestro en la materia y al que he admirado durante muchos años, a quien padecí también cuando fui ministro ya que después de expedido en la administración Pastrana el primer estatuto orgánico del Presupuesto de Colombia, que rigió hasta hace dos años, él con su habilidad e inteligencia demandó tres artículos y la Corte Suprema de Justicia, con razones respetables, acogió sus argumentos.

Claro que de cerca de 420 artículos de nuestro Estatuto sólo tumbó tres. Pero, ¿qué tumbó? Que la contabilidad de la Nación sería llevada por el Ministerio de Hacienda. En la Asamblea podremos debatir este tema con el H. Delegatario Palacio

Rudas no sólo desde el punto de vista jurídico, en que me ganó porque la ley de facultades que nos dio el Congreso en 1972 parecía que no nos hubiera dado las suficientes para trasladar de la Contraloría al Ministerio de Hacienda la contabilidad; sino también desde el punto de vista fiscal. Creo que es acertado que sea el Ministerio de Hacienda el que lleve la Contabilidad de la Nación. Por ejemplo, observen cómo las empresas jamás le entregan su contabilidad a su Revisor Fiscal ni a su Auditor; es el Gerente, el Administrador, quien tiene la responsabilidad de saber cómo van los negocios y de qué tamaño y de qué empresa estamos hablando: El estado colombiano, la más grande de todas entre nosotros.

Es inadmisibles que el Ministro de Hacienda y ningún funcionario del Gobierno no conozcan con exactitud la verdadera situación contable de la Nación, la contabilidad fiscal, la ejecución presupuestal. Por último y sólo como constancia, señor Presidente, quiero decirles que continué siendo partidario, aunque sepa que somos minoría, del proyectado Tribunal de Cuentas.

Me aparto también del exministro Delegatario Palacio Rudas, cuando dice que el Tribunal de Cuentas de Colombia fracasó, puesto que no fue así; ese debate podemos hacerlo públicamente. La lectura de los informes del doctor Miguel Arroyo Díaz y de don Carlos A. Torres, liberal que figuró en el gobierno del General Reyes y en épocas posteriores en los gobiernos de la mal llamada hegemonía conservadora, fueron modelo del manejo fiscal como miembros del Tribunal de Cuentas. La Contraloría General de la República se implantó cuando vino el señor Kemmerer, un distinguido técnico americano que nos trajo el modelo de la Contraloría General de los Estados Unidos, que había sido creada dos años antes en 1921. Recordemos que también nos recomendó la creación del Banco de la República en 1923 siguiendo el modelo del Federal Reserve que apenas tenía diez años de vida. En Europa aún persisten con la forma de Tribunal de Cuentas en Alemania, Francia, España, donde se ha demostrado que este es el sistema más adecuado para adelantar el control fiscal. En América Latina los países más grandes consagran el tribunal de cuentas en Argentina y Brasil, para mencionar algunos. Por eso, como simple constancia histórica, digo que la Contraloría en su momento fue una gran innovación al estilo americano pero no se puede olvidar que en 1950 en los Estados Unidos tuvieron que reformarla por una serie de escándalos que se presentaron. El doloroso caso colombiano ha estado a la vista en las últimas décadas.

# Actas de Comisión

## COMISION V - N° 35 y Ultima

Presidente: **RODRIGO LLOREDA CAICEDO**

Vicepresidente: **JAIME BENITEZ TOBON**

Secretario: **RICARDO PELAEZ DUQUE**

(MAYO 15 DE 1991)

En el Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada", a mayo quince de mil novecientos noventa y uno (5-15-91), siendo las diez y treinta horas se reunió la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. La Presidencia somete a conocimiento de los presentes el siguiente Orden del Día:

- I. Llamada a lista y verificación del Quórum
- II. Informe de la Presidencia
- III. Votación del articulado sobre Familia.
- IV. Votación del articulado sobre Finales Social del Estado y Seguridad Social.
- V. Votación del articulado de Servicios Públicos
- VI. Votación del articulado sobre Vivienda
- VII. Votación del articulado de Presupuesto
- VIII. Votación del articulado sobre Hacienda Pública
- IX. Tramitación de la iniciativa sobre Derechos Agrarios
- X. Proposiciones y varios.

### DESARROLLO

- I. Llamada a lista y verificación del Quórum.  
La Presidencia ordena llamar a lista.  
Contestan a ella los siguientes delegatarios:

BENITEZ TOBON JAIME, CALA HEDE-  
RICH ALVARO, GARZON ANGELINO,  
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO,  
HERRAN DE MONTOYA HELENA, HOYOS  
NARANJO OSCAR, LEMOS SIMMONDS  
CARLOS, LLOREDA CAICEDO RODRIGO,  
MARULANDA GOMEZ IVAN, MOLINA  
GIRALDO IGNACIO, OSPINA HERNANDEZ  
MARIANO, OSSA ESCOBAR CARLOS,  
PEREZ GONZALEZ-RUBIO JESUS, PERRY  
RUBIO GUILLERMO, ROJAS NIÑO  
GERMAN, YEPES PARRA ANTONIO. La  
Secretaría informa que respondieron al  
llamado 16 Delegatarios, dejando de con-  
currir con excusa por estar en Cravo Norte,  
en representación de la Asamblea en el  
diálogo con voceros de la Coordinadora  
Guerrillera, los Constituyentes CUEVAS  
ROMERO TULIO y RODADO NORIEGA  
CARLOS. Hay en consecuencia quórum  
decisorio.

#### II. Informe de la Presidencia

El Presidente se refiere al Orden del Día por evacuar y a la reunión conjunta que se hará en las horas de la tarde con la Comisión Primera para considerar la iniciativa del Derecho del Trabajo. Hace precisiones sobre la importancia que tiene la racionalización del escaso tiempo para tramitar las distintas propuestas que se encuentran a

consideración de la Comisión. Luego de las explicaciones se pasa al tercer punto del Orden del Día.

#### III. Votación del articulado de Familia.

Concede la palabra al Delegatario JAIME BENITEZ TOBON, quien explica las gestiones que se hicieron en conjunto con los Constituyentes RODRIGO LLOREDA CAICEDO, MARIANO OSPINA HERNANDEZ Y CARLOS RODADO NORIEGA. Dice que a las modificaciones iniciales fueron introducidas otras y esa es la razón para proceder a su lectura en lugar de analizar el texto escrito entregado. El texto escrito reza lo siguiente: "La familia es el núcleo fundamental de la Sociedad, está compuesto por personas unidas entre sí por vínculos naturales o jurídicos o por la voluntad responsable de constituirla. Un hombre y una mujer tienen derecho a unirse en matrimonio y a conformar y desarrollar libremente su familia".

Señala que de acuerdo con los miembros de la Comisión se resolvió plantearlo en forma diferente, porque la intención inequívoca es la de no permitir el matrimonio de homosexuales por la vigencia de la reforma constitucional. El nuevo texto, dice: "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad, se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por su voluntad responsable de conformarla". Con ese texto queda explicada la situación de la unión libre de las familias integradas por personas unidas por vínculos consanguíneos, las familias integradas por personas unidas entre sí por vínculos jurídicos o matrimonio contraído y los padres e hijos adoptivos. En consideración el inciso primero, es aprobado por unanimidad. Se lee el segundo que no tiene modificación y que reza: "El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia y la ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable, la honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables". Interpela la Delegataria HELENA HERRAN DE MONTOYA para presentar una propuesta respecto a la elección del cónyuge, a los derechos de propiedad, a la herencia, a la elección del domicilio, basados en la dignidad del individuo y en la esencial igualdad entre los sexos. Se explica que la dignidad está en uno de los derechos fundamentales aprobado por la Comisión Primera y la igualdad en el artículo relacionado con los derechos de la mujer, que empieza diciendo que "la mujer y el hombre tienen iguales derechos". Se ilustra que fue presentado en la discusión del

viernes 10 de mayo. Luego se pasa al inciso tercero y alrededor de su texto se hacen consideraciones, una de ellas por parte del Doctor MARIANO OSPINA HERNANDEZ, quien pide el cambio de la palabra "destruye" por "afecta" con el ánimo de lograr una mayor coherencia.

Hacen apreciaciones los Delegatarios IVAN MARULANDA GOMEZ, GUILLERMO PERRY RUBIO, ANTONIO YEPES PARRA, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO. Centran la discusión al tipo de sanción que podría imponerse en presencia de la violencia. El Delegatario CARLOS LEMOS SIMMONDS señala que no solamente se tiene violencia familiar sino de todas clases.

Se lee el texto de que "cualquier forma de violencia dentro de la familia destruye su armonía y será sancionada conforme a la ley". La Comisión aprueba el inciso y se consideran los numerales cuarto y quinto en forma invertida con el fin de que se de prioridad a los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él y sobre el número de hijos que se quiere. Se divulgan ambos textos, siendo acogidos por la Comisión.

Se pasa a la discusión y votación de los incisos 6 y 7. Se dan a conocer los respectivos textos. Divulgados los mismos se inicia la presentación de conceptos por cuanto tienen que ver con los matrimonios religiosos y sus efectos civiles. Se escuchan argumentaciones en favor y en contra. Se informa que hubo consulta con representantes de las autoridades gubernamentales en relación con los contenidos de los numerales enunciados. Entre los elementos planteados se refiere a que puede haber de por medio tratados internacionales y por eso cualquier palabra es delicada y que no es prudente la improvisación. El planteamiento inicial es hecho por el Doctor IVAN MARULANDA GOMEZ. Se explica que al elevarse la averiguación a las autoridades gubernamentales y competentes en el área manifestaron que si se quería establecer el divorcio en Colombia, los términos debían ser precisos para que no se prestara a las confusiones que se ocasionaron en las Constituciones Italiana, Española y Portuguesa.

El Constituyente JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO señala que no está improvisando en la materia. Advierte que uno no puede establecer el divorcio para el matrimonio católico porque eso pertenece a una esfera diferente que se rige por el Derecho Canónico. Lo que se puede optar es una de las siguientes alternativas: rescatar para el Estado la reglamentación sobre el estado civil de las personas o la de consi-

derar que el matrimonio católico tiene efectos civiles y, en general, los matrimonios de otras religiones; además que el Estado puede anular a través de un procedimiento fijado en la ley, los efectos civiles del matrimonio, de tal suerte que una persona casada por la religión católica frente a ella continuará así después de haber obtenido la anulación de los efectos civiles del matrimonio pero no frente al Estado.

En la discusión de los numerales enunciados, el Doctor MARIANO OSPINA HERNANDEZ deja la siguiente constancia:

"Pese a los planteamientos retóricos que se hacen en las ponencias y debates sobre los Derechos del Niño y de la Familia, se observa una extraña insistencia en el articulado cuando se proponen medidas como las relacionadas con el divorcio, aparentemente por recomendación del Gobierno actual.

En efecto, leemos en la ponencia ante la Comisión Quinta que "los niños tienen como derechos fundamentales la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, a un nombre y nacionalidad, a una familia y a no ser separados de ella..." como también leemos que "la situación perfecta para un hogar es vivir en familia. El ideal de quienes integran su núcleo familiar es el de vivir unidos para siempre entre sí y con sus hijos. El máximo desarrollo para un niño es el que puede lograr con sus padres y familia".

"No puede haber lógica, entonces, en las propuestas orientadas a una intervención del Estado para romper los vínculos legítimos del matrimonio o sea regresar hacia los niveles más primitivos de la comunidad humana cuando el único límite que se proponía para el libertinaje era que no hubiera relaciones matrimoniales entre padres e hijos, hermanos y hermanas. Sería injusto que en la Asamblea Nacional Constituyente predominaran los intereses egoístas de adultos que buscan fórmulas para rehuir las obligaciones de solidaridad familiar que tanto se alaban en las ponencias. Bien valdría la pena que se preguntara a los propios niños colombianos cuál sería su preferencia ante las alternativas de vivir en una familia estable y solidaria, o al azar de las uniones libres y caprichosas, o en el abandono callejero, o en las instituciones caritativas o del Estado, o en adopción por parte de personas que no son sus verdaderos padres".

La doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA pide que se haga una separación de los dos aspectos del inciso para distinguir mejor ya que siempre es más lógico un punto aparte que uno seguido.

Pregunta el doctor CARLOS OSSA ESCOBAR si la ley puede modificar los términos del Concordato. Con anuencia de la Presidencia, el doctor JAIME BENITEZ TOBON en su calidad de ponente, responde el Interrogante señalando que el señor Canciller contestó el día anterior una pregunta idéntica que le hicieron en la Comisión Primera. Allí indicó que el Concordato está vigente, continuará vigente mientras no sea reformado y que hay en la actualidad una comisión que tiene el carácter de asesora. Anunció que en el evento que llegara a existir una norma constitucional, la misma llevaría al Gobierno a tramitar con la otra parte, la elevación de la

jerarquía de la comisión asesora al de negociadora de una reforma concordatoria. Tercia en la discusión el delegado CARLOS LEMOS SIMMONDS quien da su opinión de que ni la Constitución, ni las leyes pueden modificar ningún tratado internacional. Sólo se puede hacer de la manera como está establecida dentro de ese tratado. Lo ocurrido anoche —refiriéndose a la no extradición de nacionales—, aprobada por una Comisión de la Asamblea y lo que va a ocurrir en la Comisión Quinta, es a la luz del derecho internacional, inválido. Complementó su apreciación poniendo como ejemplo el hecho que Venezuela puede por reforma constitucional modificar los límites con Colombia. No se puede decir que eso es indebido porque se está sentando la doctrina de que por reforma constitucional se pueden modificar los tratados.

El doctor RODRIGO LLOREDA CAICEDO interpela para discrepar de la interpretación expuesta por el doctor LEMOS. Explica que hay distintos tipos de tratados internacionales. Se refiere a los de límites que son de una naturaleza que solamente por acuerdo de las dos partes se pueden disolver o cambiar. Señala que en el evento del Concordato tendrá el Gobierno colombiano que denunciar el tratado. Advierte que tiene la idea de que este tratado tiene unos términos de tiempo dentro de los cuales no se puede modificar unilateralmente por denuncia. Acepta que en la práctica puede ocurrir un conflicto entre un tratado no denunciado por el Gobierno y al mismo tiempo la vigencia de una norma constitucional.

Recuerda que pudiera suceder que con el antecedente aprobado, mañana tener en contra una actitud similar. Cita el episodio vivido con Serrana y Serranilla donde hubo dificultades para negociar con Honduras porque ellos a través de una norma constitucional habían determinado que eran de su propiedad. Deja entrever el mecanismo de una norma transitoria en cuanto a la vigencia de lo que se aprobare para determinar qué sería después de una reforma al Concordato.

Hubo formulaciones de parte del doctor LEMOS SIMMONDS en relación con la situación que se vivió en torno al tratado sobre extradición cuando la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la ley que lo hacía aplicable con los Estados Unidos. El tratado no es inválido, obliga a los dos países y no se utiliza porque la ley, a través de la cual se ejercía, fue declarada contraria a la Constitución. El doctor JAIME BENITEZ TOBON esbozó varios criterios relacionados con la documentación que hubo de preparar en su momento para el presidente VIRGILIO BARCO VARGAS, para iniciar conversaciones en su visita al Vaticano. Todo comenzó en 1986 y por eso nadie puede decir que se busca presionar al Gobierno para que realice una reforma al Concordato a través de la Asamblea Constituyente. Revela que cuando se busca solucionar el problema a más de un millón de adultos y de paso a más de tres millones de niños que afrontan los problemas, no se está pidiendo que se rompa, que se anule, solamente se insinúa el adelanto de las conversaciones pertinentes para lograr una negociación que permita la reforma al Concordato vigente.

El delegado GUILLERMO PERRY

RUBIO coadvoca lo atinente a que de ninguna manera se está en la mira de patrocinar el rompimiento en forma unilateral del sistema concordatorio. Señala que todo el objetivo es cumplir con la voluntad expresada por el pueblo y que desemboque en una negociación de parte del Gobierno con base en los resultados que se adopten bien por la vía constitucional o legal y que en su momento también utilizaron Italia, Portugal y España para obtener los cambios concordatorios.

Retoma la palabra el doctor JAIME BENITEZ TOBON e ilustra a la Comisión que todo el andamiaje fue discutido con la persona que tuvo oportunidad de firmar a nombre del Gobierno de Colombia el Concordato, el doctor ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA. Afirma que la Iglesia Católica por conducto de sus representantes en Colombia o en el Vaticano llegará muy pronto a un común acuerdo con el Gobierno colombiano para la reforma del Concordato porque conocen resultados de encuestas e investigaciones sobre la realidad social y el convencimiento que le asiste es que habrá la negociación para evitar la realización de un referéndum o plebiscito con el fin de que sea el pueblo el que se pronuncie sobre el particular.

Se plantea una redacción sobre el numeral siete en los siguientes términos: "Los efectos civiles de todo matrimonio pueden ser disueltos por divorcio con arreglo a la ley civil". Solicita un punto de orden el Delegado ANGELINO GARZON. Dice que sobre la idea fundamental hay acuerdo y lo que se busca es aprobar los principios básicos sobre el divorcio. El asunto debió llevarse, en un todo, a la plenaria. Insiste en la aprobación de la idea central e insinúa que los doctores JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO y JAIME BENITEZ TOBON, hagan una redacción sobre el punto sin abandonar la idea central sobre el divorcio.

El presidente toca otros aspectos de redacción con el ánimo de lograr la mayor convergencia posible alrededor del asunto. Siguen las dudas en relación con la anulación o no de los efectos por cuanto hay quienes sostienen que los efectos no se disuelven, que lo disuelto es el matrimonio.

Interpela el doctor IVAN MARULANDA GOMEZ para señalar que, perteneciendo a la Subcomisión Primera, autora de la ponencia, sin ser abogado se está poniendo experto en el tema y siendo tan complejo lo que se trata, sin duda, cualquier palabra cambia el sentido de las cosas. Ante esa situación lo conveniente es que se permita una votación sobre el texto que se trajo, que fue el producto de un examen concluyente y tranquilo de muchos juristas para no resultar improvisando ni cambiando una coma. Los delegados ALVARO CALA HEDERICH e IGNACIO MOLINA GIRALDO anuncian anticipadamente su voto negativo al punto en discusión; el primero dice que estando de acuerdo con el millón de colombianos adultos y los tres millones de niños que tienen problemas de orden social, no comparte con el instrumento que se está utilizando. Expresa que le asiste una duda jurídica al desconocerse un tratado internacional y plantea, entonces, la necesidad de que se establezca un párrafo transitorio sobre la vigencia de la norma unavez se renegocie el existente.

El presidente reitera consideraciones en Colombia.

relación con lo que pudiera ser el nuevo Concordato. Aclara que pudiera existir un poco de adivinanza porque nadie puede saber cuál va a ser el resultado de una negociación que vendrá en su momento entre el Gobierno Colombiano y el Vaticano. Se ve en el ambiente la aprobación del divorcio y si es así, que sea lo menos agresivo posible para que se preserve la posibilidad de coexistencia al católico. Insiste en que se deje abierta la puerta para que se proceda según el mejor criterio y deseo. Se pone en consideración el inciso primero sobre "los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley civil". Realizada la votación obtiene 13 votos a favor y abstenciones de los delegatarios HELENA HERRAN DE MONTOYA y ALVARO CALA HEDERICH.

Se anuncia la votación de los demás incisos del numeral siete. Interviene el constituyente ANGELINO GARZON, quien señala que con el divorcio no se pierde la espiritualidad ni se afectan las creencias religiosas. En Portugal, España e Italia, este último país donde vive el Papa, existe el divorcio y no ha pasado absolutamente nada con la fe de las personas. Hay que respetar las decisiones e ideas de los demás. Se está legislando en la Constituyente, pensando en el país y su futuro. Podemos coincidir en unas cosas con el Gobierno, en otras disentir.

Puesta en consideración la propuesta sustitutiva que dice: "los efectos civiles de todo matrimonio pueden ser anulados por divorcio con arreglo a la ley civil. También, por sentencia de nulidad dictada por autoridad religiosa".

Recibe cinco votos a favor de los delegatarios GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA, ANTONIO YEPES PARRA, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, CARLOS OSSA ESCOBAR y RODRIGO LLOREDA CAICEDO. En contra de cuatro de los doctores JAIME BENITEZ TOBON, GERMAN ROJAS NIÑO, ANGELINO GARZON e IGNACIO MOLINA GIRALDO. Se abstienen OSCAR HOYOS NARANJO, HELENA HERRAN DE MONTOYA, GUILLERMO PERRY RUBIO, ALVARO CALA HEDERICH, IVAN MARULANDA GOMEZ y CARLOS LEMOS SIMMONDS, para un total de seis. El total de la votación es de cinco votos a favor, cuatro en contra y seis abstenciones, quedando aprobada la iniciativa.

Conocido el resultado se registra una serie de observaciones ante las cuales el Presidente manifiesta que reglamentariamente se ha acogido la propuesta votada.

Dice que el reglamento establece que debe someterse a votación primero la propuesta sustitutiva y ello se ha cumplido. Ella ha sacado cinco votos a favor, cuatro en contra y seis abstenciones que estrictamente hablando, condujeron a su aprobación. Señala que si se quiere desconocer la decisión, pueden solicitar que se reconsidere. La Presidencia la somete a trámite para definir lo pertinente. El Delegatario GUILLERMO PERRY RUBIO, oficializa la solicitud de reconsideración de la decisión para que vuelva a tener el respectivo trámite. Formalizada la votación, siete delegatarios lo hacen para que se revise y ocho para que no. Para lo primero votan JAIME BENITEZ TOBON, GERMAN ROJAS NIÑO, OSCAR HOYOS NARANJO, GUI-

LLERMO PERRY RUBIO, IVAN MARULANDA GOMEZ, ALVARO CALA HEDERICH y ANGELINO GARZON, para que no se revise RODRIGO LLOREDA CAICEDO, MARIANO OSPINA HERNANDEZ, IGNACIO MOLINA GIRALDO, GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA, ANTONIO YEPES PARRA, HELENA HERRAN DE MONTOYA, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, CARLOS OSSA ESCOBAR. Se abstiene el doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS: Explica que lo hace porque había expresado su posición en relación con los tratados internacionales.

Aclara el presidente que, de todas maneras, a primer debate, por reglamento, van los artículos de mayoría y de minoría.

El Delegatario IGNACIO MOLINA GIRALDO presenta como artículo transitorio el siguiente: "Esta norma entrará a regir en lo concerniente al matrimonio católico, cuando su contenido se ajuste a la modificación del Concordato hoy vigente", refiriéndose al artículo votado.

Son leídos los numerales sexto y octavo. Luego de apreciaciones generales, son puestos en votación, recibiendo aprobación por unanimidad. El doctor JAIME BENITEZ TOBON procede a comunicar el texto del artículo transitorio. Hace las explicaciones de rigor. Pide la palabra el doctor GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA para fijar su posición en relación con las afirmaciones del Constituyente CARLOS LEMOS SIMMONDS, sobre los tratados internacionales.

Dice que no está de acuerdo con lo expresado en torno a la prevalencia de los tratados sobre la propia Constitución. Sostiene que la Constitución es ley de leyes.

Se pone en consideración el artículo transitorio del doctor IGNACIO MOLINA GIRALDO. Tiene el respaldo de 2 delegatarios, diez (10) en contra y tres (3) abstenciones. A favor están el doctor ALVARO CALA e IGNACIO MOLINA. En contra JAIME BENITEZ TOBON, GERMAN ROJAS NIÑO, OSCAR HOYOS NARANJO, GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA, ANTONIO YEPES PARRA, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, GUILLERMO PERRY RUBIO, CARLOS OSSA ESCOBAR, ANGELINO GARZON e IVAN MARULANDA GOMEZ. Se abstienen los doctores HELENA HERRAN DE MONTOYA, CARLOS LEMOS SIMMONDS y RODRIGO LLOREDA CAICEDO. Con el resultado, el transitorio del doctor MOLINA GIRALDO, es negado. El total de votos fue de quince. El doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS precisa las razones de su abstención y reitera su punto de vista en relación con los tratados internacionales.

Se entra a votar el transitorio llevado a consideración de la Comisión por el doctor JAIME BENITEZ TOBON. Formula las explicaciones del caso. Efectuada la votación, es acogido por 10 votos a favor, 2 en contra y dos abstenciones. Lo hicieron afirmativamente los delegatarios: JAIME BENITEZ TOBON, OSCAR HOYOS NARANJO, GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA, GERMAN ROJAS NIÑO, ANTONIO YEPES PARRA, HELENA HERRAN DE MONTOYA, GUILLERMO PERRY RUBIO, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, IVAN MARULANDA GOMEZ y ANGELINO GARZON. Negativamente, los doctores ALVARO CALA HEDERICH e IGNACIO

MOLINA. Se abstienen los doctores RODRIGO LLOREDA CAICEDO y CARLOS LEMOS SIMMONDS. La Comisión aprueba el envío de la iniciativa a primer debate en la plenaria de la Asamblea. Se facultan al Presidente y al ponente para realizar los ajustes gramaticales en el proyecto.

Igualmente el doctor ALVARO CALA HEDERICH, presenta la siguiente constancia: "Dejo constancia de mi abstención porque, aunque reconozco que la institución matrimonial hoy afronta problemas que precisan solución, considero que existen vacíos jurídicos y creo, además, que la Constitución no puede desconocer el Concordato ni ser el instrumento para ejercer presiones en favor de su modificación". Lo hace en relación con el numeral 7°.

Por su parte el doctor IVAN MARULANDA GOMEZ, manifiesta que el artículo referente a la libre opción de la mujer en relación con la maternidad, al no ser presentado a consideración de la Comisión, él lo lleva a conocimiento de la plenaria para los trámites de rigor.

Luego son puestos en consideración los artículos sobre Los Niños, Los Jóvenes, La Mujer, la Tercera Edad y La Atención a los Minusválidos. Cumplidas varias precisiones en torno a los textos, esencialmente, en el punto de la igualdad de los derechos de la mujer que había sido objeto de análisis en la sesión del viernes 10 de mayo, se dio la aprobación por parte de la Comisión y se define su remisión a la plenaria para su primer debate. Se designan ponentes a quienes lo sustentaron en la Comisión. El articulado general hará parte de la presente Acta.

IV. Votación del articulado sobre la Finalidad Social del Estado y Seguridad Social.

Se procede a la evacuación de la iniciativa de la Finalidad Social del Estado y la Seguridad Social, ensamblada por delegatarios de las Subcomisiones Primera y Tercera. Se da lectura al artículo primero que dice: "Es finalidad social del Estado procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población atendiendo principios de universalidad, continuidad y solidaridad; tendrán prioridad la salud, la educación y el suministro básico de agua potable. Los planes y presupuesto de todas las entidades territoriales incluirán un componente denominado inversión social que tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."

La ley establecerá las conductas que atenten contra los objetivos anteriores y definirá las sanciones a que haya lugar."

Leído el artículo, se presenta una propuesta sustitutiva que dice: "Es finalidad social del Estado procurar el bienestar general y el mejoramiento de la capacidad de vida de la población, atendiendo principios de universalidad, continuidad, y solidaridad; será objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación y saneamiento ambiental."

Para tal efecto los planes y presupuestos de las entidades territoriales incluirán una inversión social que tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."

Se hacen acotaciones generales y se profundiza en aspectos de redacción. Luego

de realizadas las revisiones se pone en consideración el texto. Recibe la aprobación por 11 votos a favor y 2 abstenciones.

La Secretaría da lectura al artículo segundo. Se abre la discusión sobre su texto. Inicialmente se hacen aclaraciones a la redacción del divulgado el día martes 14 de mayo al efectuarse la discusión del articulado. Son precisiones para clarificar la terminología y que refleje una consistencia en relación con la interpretación. También para que se despeje la posible contradicción en la forma como están elaborados los incisos del artículo. El ponente, doctor ANTONIO YEPES PARRA, manifiesta que no hay la contradicción que se trata de mostrar.

Es categórico en señalar que, por el contrario, hay un complemento entre los textos. Anuncia que en el inciso primero se garantiza el derecho; en el segundo se aclara la forma de aplicación, estableciendo que es progresiva. Hay énfasis en el sentido que al hablar de la palabra "garantiza", su aplicabilidad es de responsabilidad directa del Estado. El Delegatario ANGELINO GARZÓN, interpela para sostener que coadyuva la posición del doctor ANTONIO YEPES PARRA en la explicación formulada. Respalda la redacción original y plantea que en la parte final del primer inciso se diga "y las demás que determine la ley" para no fijar una descripción de elementos que en lugar de aclarar, podrían generar dudas.

El doctor Ignacio Molina Giraldo también hace aclaraciones al contenido en relación con la forma, mas no con el fondo. Por su parte el doctor Guillermo Perry Rubio expresa que la redacción correcta y cierta es la de que "se garantiza a todos los habitantes el acceso a la seguridad social". Aclara que la responsabilidad o lo que el Estado tiene que hacer, es ofrecerle a todos su acceso.

El delegatario Jesús Pérez González-Rubio expone su criterio y dice que al señalar "se garantiza", se está en presencia de una impropiedad desde el punto de vista jurídico. Ello porque implicaría que fuera un derecho que se pudiera exigir, jurídicamente.

El constituyente Angelino Garzón insiste en el mantenimiento en el texto de la palabra "garantiza", además con el carácter de irrenunciable. Explica que en pleno siglo XX todavía existen prácticas en pequeñas empresas donde se presiona al trabajador a renunciar a determinados derechos en materia de salud a cambio de un beneficio económico, lo que lleva a que estableciéndola como norma constitucional, no se pueda renunciar.

El doctor Guillermo Guerrero Figueroa afirma que está de acuerdo con que se establezca que la seguridad social sea un derecho irrenunciable. Sostiene que la seguridad social, como el trabajo y los derechos emanados de él, son de orden público y por ese motivo son imperativos e irrenunciables. Es bastante diferente a lo que acontece con los derechos de carácter civil. No se puede, dice, incluir la seguridad social dentro del derecho privado, es de índole público y de forzosa aceptación. Manifiesta que el Estado tiene la obligación de ofrecer la seguridad social y las personas el deber de recibirla. Por esa misma razón

en un momento dado podría sobrar hasta la palabra misma "irrenunciable".

Se lee nuevamente el texto que dice: "Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, que incluye el cuidado de la salud y la protección en los casos de enfermedad, maternidad, enfermedad profesional, accidentes de trabajo e invalidez, vejez y muerte."

El Estado en concurrencia con los particulares ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social e incluirá la prestación de otros servicios, con miras a conformar un sistema de seguridad social integral. "Toda persona incapacitada para trabajar y que carezca de medios de subsistencia tiene derecho a la asistencia pública".

La Comisión otorga por unanimidad la aprobación al artículo con sus respectivos incisos.

Se divulga el texto del artículo tercero y se aclara la supresión de la palabra "compartido por el Estado", de acuerdo con la sugerencia hecha en el momento de la discusión. El doctor Antonio Yepes Parra, explica la razón de los corchetes a dos incisos que no habían sido discutidos en la sesión anterior de la Comisión. Se refiere a lo imperiosa que resulta su mención y evaluación en torno a si la Comisión I abordó su conocimiento. Dice que la prohibición de la manipulación genética y la experimentación biológica que ponga en peligro la vida de las personas, es norma de esencial importancia.

Conocido el texto se escucharon opiniones varias que desembocaron en el retiro del artículo para que sea tema de la Comisión I, evitando la presencia de un debate amplio en el contexto de la seguridad social, donde no debe estar.

Con la posición asumida por el doctor Antonio Yepes Parra, se facilita la continuación de la votación y, consecuente con ello, se pasa el artículo cuarto que leído por la secretaria, suscita una moción de orden para divulgar un texto de otro artículo que pasaría a ser entonces el cuarto y el mismo a quinto. Solicita la palabra el delegatario Iván Marulanda Gómez para anunciar que con sus colegas Angelino Garzón, Carlos Ossa Escobar, Guillermo Perry Rubio y Antonio Yepes Parra, como ponente, están armonizando unos textos que llevarían a la conformación de un solo paquete para garantizar continuidad y consistencia, además que se puedan recoger algunas de las inquietudes que ante la Comisión V, expusiera el constituyente Antonio Navarro Wolff.

El delegatario Marulanda Gómez esboza los textos para abrir la discusión correspondiente. En ella, las mayores divergencias son en materia fiscal. Hay quienes sostienen que no se ha realizado una cuantificación que es indispensable para evitar desbordamientos y dificultades posteriores en ese campo. En la continuación del intercambio de opiniones, se da a conocer un artículo del doctor Jesús Pérez González-Rubio sobre la actitud que pueden adoptar los trabajadores en relación con la afiliación para el servicio de la seguridad social. Vuelven las apreciaciones generales, entre otras, los peligros que para la estabilidad del Seguro Social pudiera tener la aprobación de la idea plasmada por el doctor Pérez González-Rubio. Indica que no

se está buscando eso; que, por el contrario, se orienta hacia un fortalecimiento del servicio en favor de quienes lo requieran.

Interpela el doctor Guillermo Perry Rubio, para manifestarle al presidente que siendo las 4:30 de la tarde, que restando aún iniciativas sin votar se interrumpa al interviniente de turno para lograr la racionalización del tiempo en favor de la brevedad y el rápido trámite de los temas.

El presidente, luego de quedar cerrada la discusión del texto del artículo cuarto con sus incisos, procede a su lectura, siendo acogidos por unanimidad. Coloca en consideración para votación el inciso presentado por el doctor Pérez González-Rubio que dice: "Los trabajadores podrán decidir democráticamente el sistema de seguridad social público o privado al cual deseen afiliarse, pero contribuirán ellos y sus patronos a un fondo destinado a financiar la prestación de servicios asistenciales para la generalidad de la población según lo determine la Ley. Recibe la aprobación de 8 delegatarios. Siete lo hacen en contra. A favor sufragaron: Ignacio Molina, Carlos Lemos Simmonds, Mariano Ospina Hernández, Oscar Hoyos Naranjo, Helena Herrán de Montoya, Antonio Yepes Parra, Guillermo Guerrero Figueroa y Jesús Pérez González-Rubio.

En contra: Iván Marulanda Gómez, Alvaro Cala Hederich, Germán Rojas Niño, Carlos Ossa Escobar, Rodrigo Lloreda Caicedo, Angelino Garzón y Jaime Benítez Tobón. El doctor Guillermo Perry Rubio, se abstiene no por desacuerdo con el texto sino porque juzga que no es materia constitucional y se crea mucha rigidez. El doctor Jaime Benítez Tobón, adhiere a la constancia.

Se divulga el texto del artículo V. Conocido, hay presentación de una sustitutiva al segundo inciso. Se pide votación por partes. A ello accede la presidencia. Se lee el primero que reza: "La salud es un derecho de los ciudadanos. Se garantizará el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Es acogido por unanimidad. Se leen los dos incisos restantes que reciben el apoyo por unanimidad.

Luego se da lectura a los párrafos transitorios. Sobre el primero hay aclaraciones en su concepción, por parte del doctor Iván Marulanda Gómez. En relación con él hay 11 votos a favor, tres abstenciones y un voto en contra. En cuanto al párrafo segundo se presentan un voto en contra y 13 a favor.

Pide la palabra el doctor Antonio Yepes Parra. Explica dos inquietudes, una relacionada con una propuesta del doctor Carlos Rodado Noriega, quien se encuentra fuera de la ciudad por estar en comisión oficial de la Asamblea. Es alusiva a que todo colombiano menor de un año de edad tendrá derecho a ser atendido gratuitamente en clínicas, hospitales, centros o unidades médicas de salud. Abierta la discusión pregunta el doctor Molina si es constitucional obligar a un ente privado a conceder ese servicio. El delegatario Angelino Garzón, pide que se amplíe la edad mínima a que sea de tres (3) años. También hay interrogantes sobre el costo de la propuesta. Se explica que no hay cuantificación.

El doctor Garzón, anuncia el retiro de su

iniciativa de los tres años y respalda la idea original del doctor Rodado. Dice que no solamente es constitucional, sino cristiano, presentarle atención a cualquier niño en cualquier centro público o privado.

El delegado Carlos Ossa Escobar manifiesta que si hubo necesidad de allanar discrepancias para buscar acuerdos alrededor de un texto general para el caso particular de un artículo específico, podría surgir una dificultad posterior. Señala que puede aplicarse en desarrollo del sistema integrado de salud y la seguridad social que se está aprobando. Anuncia su voto negativo a la iniciativa. El doctor Yepes Parra expresa que en el articulado quedó consagrado un derecho general que lleva a la atención de los niños. Es mejor no crear falsas expectativas y mayores frustraciones a la población misma.

El delegado Germán Rojas Niño anota que se puede pensar en esa atención. El costo no debe ser alto porque basta observar que la mayoría de los niños mueren por problemas de diarrea. Pregona esa atención elemental porque encuadra dentro del derecho a la vida. El doctor Jaime Benítez Tobón sostiene que el problema no es tan aislado como tampoco tan específico. Relata que 33 millones de colombianos han pasado por ahí y pasarán también los del futuro. Indica que debe pensarse en la mejor solución para el bien de los niños, que son la reserva del país y afrontan las mayores dificultades.

El Doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS expresa que de acuerdo con el texto del artículo que va a pasar con los niños extranjeros, porque si no son colombianos, entonces se mueren.

Sometido a votación el artículo, recibe el apoyo de 5 votos, siete (7) en contra y tres (3) abstenciones, resultando negado. En favor lo hicieron JAIME BENITEZ TOBON, OSCAR HOYOS NARANJO, GERMAN ROJAS NIÑO, ANGELINO GARZON y GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA. En contra CARLOS OSSA ESCOBAR, GUILLERMO PERRY RUBIO, IVAN MARULANDA GOMEZ, CARLOS LEMOS SIMMONDS, ALVARO CALA, HEDERICH, IGNACIO MOLINA GIRALDO y ANTONIO YEPES PARRA. Se abstienen RODRIGO LLOREDA CAICEDO, HELENA HERRAN DE MONTOYA y JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO. El articulado aprobado hará parte de la presente Acta como anexo.

V. Votación del Articulado de Servicios Públicos

Se pasa a la votación del articulado de Servicios Públicos que tuvo ponencia del Doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS. Se leen los artículos 6 y 7 con la aclaración que la numeración es en esa forma por cuanto los Servicios Públicos formaban parte del proyecto inicial de la Finalidad Social del Estado y la Seguridad Social.

Los dos primeros incisos del artículo sexto reciben votación unánime. En cuanto el inciso tercero tiene un respaldo de catorce (14) votos a favor y dos en contra, de los Delegados CARLOS OSSA ESCOBAR y JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO. Se pasa a la votación de los dos incisos del artículo séptimo, que son aprobados por unanimidad. Luego se lee el artículo octavo. El doctor GUILLERMO PERRY RUBIO, dice que somete a consideración de la comisión

un breve cambio en el artículo por tener una observación que se refiere a que la Comisión Segunda acogió una frase que aparece en el segundo inciso de la propuesta. Da lectura al texto original y luego alude a la parte sustitutiva indicando que diría: "la ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas". Ello para permitir que haga ese tránsito en una forma más ordenada.

El Doctor IVAN MARULANDA GOMEZ, solicita votación por separado del inciso. La primera hasta el primer punto y la segunda parte independiente. Presenta como sustitutiva para la primera parte el siguiente texto: "teniendo en cuenta además de los criterios de costos, los principios de solidaridad, así como las necesidades de desarrollo económico". El Doctor ALVARO CALA alude a que el costo hay que distribuirlo con solidaridad y justicia social.

Los Doctores JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, ANGELINO GARZON e IGNACIO MOLINA, también exponen sus criterios. El primero para pedir que se tenga en cuenta su apreciación relacionada con la necesidad de que exista la información catastral del inmueble para tener el criterio de fijación de tarifas. El segundo para que se tengan en cuenta los principios de solidaridad, redistribución del ingreso y la información catastral. Pide que se quite costo.

El Doctor IGNACIO MOLINA GIRALDO, insiste en la permanencia de "costo" en el texto. MOLINA GIRALDO, PEREZ GONZALEZ-RUBIO y OSCAR HOYOS, hacen sus comentarios generales. OSCAR HOYOS habla de una diferenciación en la forma como un técnico analiza el problema tarifario y la manera como lo entiende un político. Señala que el técnico siempre va en favor del fenómeno de la costabilidad y rentabilidad. El político generalmente tiene en cuenta el factor social.

El Doctor ANTONIO YEPES PARRA apoya la sustitutiva del Doctor IVAN MARULANDA GOMEZ. Revela que es importante la inclusión del costo bajo los principios de solidaridad. En cuanto al concepto del avalúo catastral se habla de la dificultad de un criterio inflexible que mañana o pasado mañana puede generar otros aspectos, que estando a nivel constitucional, su cambio es difícil.

En presencia de tantas frases sustitutivas, la Presidencia opta por votar una a una e inicia la lectura así: "corresponde al Órgano Legislativo definir los criterios generales que regirán la prestación de los servicios públicos domiciliarios así como su financiamiento y el régimen tarifario". Hasta ahí tiene apoyo unánime. La alternativa "teniendo en cuenta el costo, los principios de solidaridad", recibe un voto a favor y 10 en contra. La otra alternativa, es decir, "teniendo en cuenta además de los criterios de costos, los principios de solidaridad y las metas del desarrollo económico", obtiene 4 votos a favor y siete en contra.

Para mayor claridad, se determina votar uno a uno los criterios, empezando por costos que tiene en contra los sufragios de ANGELINO GARZON y GERMAN ROJAS NIÑO. Se aprueba el criterio de costo, de solidaridad y de redistribución de los recursos. Son negados los conceptos de información catastral del respectivo inmueble y las metas del desarrollo económico. Se

continúa en la lectura del texto final del inciso primero del artículo 8 que tiene una proposición sustitutiva del doctor GUILLERMO PERRY RUBIO que dice: "La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas". Sometida a votación tienen aprobación de 11 votos, uno en contra y dos abstenciones.

En cuanto al segundo inciso del artículo octavo su votación es de 12 a favor y dos en contra.

Después se pasa al artículo noveno que tiene acogida por unanimidad. Sigue la lectura del artículo décimo que define lo de la Superintendencia de Servicios Públicos. Se pone en votación y la misma recibe unanimidad de los asistentes.

Se presenta un artículo transitorio explicado por el Doctor CARLOS OSSA ESCOBAR. Dice que es necesario para lograr el cumplimiento de las normas aprobadas. Se lee el texto correspondiente. Aduce que es similar al adoptado por el Banco Central y se encuentra publicado en la Gaceta N° 74, página ocho. Reza: "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 las expide, el Presidente de la República pondrá en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley."

El Delegatario IVAN MARULANDA GOMEZ insiste en llevar a la plenaria lo que concierne a "las metas del desarrollo", dentro de la discusión del proyecto de los Servicios Públicos.

Hay una interpelación para preguntar sobre el artículo transitorio respaldado por el doctor OSSA ESCOBAR en relación con la votación. Se informa que es acogido también por unanimidad.

La comisión también decide que pase a primer debate en la plenaria de la Asamblea. El articulado formará parte del Acta como anexo.

#### VI. Votación del tema de Vivienda

El Delegatario ANGELINO GARZON, encargado de la ponencia de Vivienda, resalta en principio la tarea cumplida por la Subcomisión Primera de la cual formaron parte, además de él, los Constituyentes JAIME BENITEZ TOBON, GUILLERMO PERRY RUBIO, IVAN MARULANDA GOMEZ, GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA y TULIO CUEVAS, en relación con los temas que les correspondió estudiar. Hace la presentación del único artículo sobre Vivienda; después de leerlo, formula las explicaciones respectivas y los alcances que se proyectan alrededor del mismo.

Manifiesta que entre los objetivos siempre estuvo el relacionado con la necesidad de estimular los mecanismos que permitan superar el déficit tan alto que existe sobre vivienda y también el de cómo lograr una clara herramienta que evite la acción inescrupulosa de los urbanizadores piratas. Hizo referencia a la necesidad sentida que los planes de vivienda que se adelantan para resolver los problemas sociales que se registran en distintas ciudades del país tengan el verdadero control de calidad para garantizarle al usuario una tenencia justa del inmueble.

Hace alusión también a la forma como

debe buscarse una acción cierta en torno a los créditos en materia de vivienda para que los mismos se reflejen con aspectos de amplia favorabilidad social para quienes hoy lo requieren.

Otro punto trascendente, dice el ponente, es el de desarrollar los programas a través de planes asociativos alrededor de entidades que fortalezcan y desarrollen los criterios solidarios en favor de las comunidades que no se encuentran en plena condición de alcanzar prontamente una solución a la tenencia de la vivienda.

Revela que en cuanto a los mecanismos acordados para resolver el grave problema que tienen hoy los beneficiarios del programa de vivienda que adelantó el Banco Central Hipotecario en El Tunal no son los mejores ni tampoco corresponden a los anhelos de quienes hoy enfrentan procesos judiciales y hasta la posibilidad de perder su vivienda.

Abierta la discusión manifiesta el Constituyente IGNACIO MOLINA GIRALDO que si no sería mejor decir "adquirir" en lugar de "disfrutar". Aclara que "disfrutar" quiere decir vivienda alquilada, prestada o invadida. Se acepta que lo más consecuente es la utilización de los dos verbos. Puesto en votación, el artículo, es aprobado por nueve a favor, uno en contra.

El Doctor IVAN MARULANDA GOMEZ dice que seguramente con las capacidades económicas del país no habrá para cumplir el objetivo. Sería plausible que se apoyaran programas de vivienda para que las mismas sean arrendadas a costos favorables. El Delegatario ANGELINO GARZON, sostiene que eso no prospera porque ya el I.C.T. y el Banco Central lo trataron de apoyar y no resultó nada positivo.

Se adopta la determinación de remitirlo a la plenaria para su estudio. El artículo se adjunta como anexo del Acta.

## VII. Votación del articulado de Presupuesto.

Toma la palabra el Doctor JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, quien manifiesta que se reunió con los delegatarios HELENA HERRAN DE MONTOYA Y ALVARO CALA HEDERICH para estudiar lo que concierne al ensamble de la ponencia de la iniciativa de Presupuesto. Anuncia referencia a las modificaciones introducidas al proyecto original que tuvo su publicación en la Gaceta N° 53 y señala que los cambios no son mayores, en términos generales.

En el artículo primero se consagra que no podrá haber gasto público que haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. El Gobierno tendrá a su cargo la formación anual del presupuesto y apropiaciones y éste corresponderá al plan general de desarrollo que llevará al Congreso.

Dice que se incorpora en el proyecto el presupuesto de las Cámaras. También lo de las objeciones que podrá efectuar el Gobierno durante el primer debate y las mismas deberán ser consideradas y resueltas por las Comisiones de Asuntos Económicos. Podrán pronunciarse al respecto pero con votación calificada de las dos terceras partes, en lo que al rechazo de las objeciones se refiere. Esboza lo de las ramas del orden público que no podrán decretar

auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de Derecho Privado. Destaca que no sólo se trata el asunto de los denominados auxilios parlamentarios sino que también se le hace un cierre a las posibilidades del Ejecutivo para que a través de cualquier vía pueda hacer donaciones o entregar auxilios a personas naturales o jurídicas enmarcadas en el régimen del derecho privado.

Enfatiza en el paso dado en torno al endeudamiento interno y externo, en el sentido que no podrá exceder su capacidad de pago según lo establezca la ley. Pide que la votación se haga artículo por artículo.

Se ordena a la Secretaría leer artículo por artículo. Se procede con el primero. Aprobado por unanimidad. Se da lectura al segundo. Pide la palabra el Constituyente ANGELINO GARZON, quien solicita no hablar de dos cámaras y anuncia que la Comisión Tercera había aprobado el sistema de unicameral.

Con la observación del Doctor GARZON, se pone en consideración el artículo que también es acogido por unanimidad.

Se pasa a la divulgación del artículo tercero. Se pregunta el por qué de un subrayado en su texto. Explica el ponente que pudo ser involuntario. Agrega que, sin embargo cumple con el encargo de ilustrar a la comisión de que el Doctor ALFONSO PALACIO RUDAS dio su opinión sobre que el último inciso le quita a la ley de presupuesto la razón de ser acto condicional y que en consecuencia debe implementarse a que esté orientado a obtener el mismo objetivo sin desnaturalizar ese aspecto.

Los Constituyentes ANGELINO GARZON e IGNACIO MOLINA GIRALDO formulan precisiones en relación con la estructura del artículo en votación. Se refieren a los problemas que en materia del endeudamiento se podrían crear en el evento de que se acoga la fórmula de tener un proyecto con base en apropiaciones de recursos sin tener la certeza de que va a tener los recursos sobre los cuales apenas va a realizar gestiones para conseguirlos.

El Doctor MOLINA GIRALDO insiste, además, en evitar que se incorporen empréstitos en préstamos que no están consignados y que dan lugar a girar antes que se obtengan o reciban. Se lee el texto sustitutivo. En consideración de la comisión recibe cinco (5) votos a favor mientras que el texto original también tiene cinco (5) votos. Al quedar empatados se procede a nueva votación, la que se realiza con la presencia del Doctor IVAN MARULANDA. Este apoya a quienes no querían la eliminación de la palabra "empréstito". En consecuencia el resultado final fue de seis votos contra cinco. Votaron a favor de conservar el original del artículo, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, HELENA HERRAN DE MONTOYA, GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA, ALVARO CALA HEDERICH, IVAN MARULANDA GOMEZ y JAIME BENITEZ TOBON. En favor de quitar la palabra "empréstitos", lo hicieron IGNACIO MOLINA GIRALDO, ANTONIO YEPES PARRA, GERMAN ROJAS NIÑO, OSCAR HOYOS NARANJO y ANGELINO GARZON.

Se lee el inciso final del artículo que empieza en la palabra "En la ley... termina en vigencia respectiva". Se presenta una

sustitutiva solicitando la eliminación de las palabras "tributarias y de crédito". En favor de ella se pronuncian cuatro (4) delegatarios. En contra ocho (8). Es negada la sustitutiva. Se lee el artículo cuarto y luego se somete a consideración. Recibe la unanimidad. Se da lectura al artículo quinto. Sobre las 18:15 horas se declara la sesión permanente. A esa hora el Presidente de la Sesión, doctor JAIME BENITEZ TOBON, manifiesta que se hacen presentes los señores miembros de la Comisión Primera para realizar la sesión conjunta con el ánimo de evacuar la iniciativa sobre trabajo.

Se somete a votación el artículo quinto y recibe aprobación unánime. Se vota el artículo sexto y es aprobado por unanimidad. Luego el séptimo, también obtiene el respaldo unánime. Es el mismo 211 de la actual Constitución. Se pasa al artículo octavo. En este se presenta una aclaración del doctor GUILLERMO PERRY RUBIO, en relación con la necesidad de una mayor flexibilidad para el manejo del principio general. Dice estar de acuerdo con la terminación de los presupuestos adicionales.

En votación el artículo recibe diez votos a favor y dos abstenciones de la doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA y GUILLERMO PERRY RUBIO, quien insiste en la fórmula de la flexibilidad del 5% en el área del Gobierno. En cuanto al noveno se presenta una discusión por interpretación, razón por la cual y en presencia de la sesión conjunta, se decide suspender la reunión de la Comisión Quinta sobre las 18:25 horas y continuarla después de terminar la prevista con la Comisión Primera.

El artículo noveno recibe el apoyo unánime de los asistentes. En cuanto al décimo se le hace la modificación de redacción en el sentido de incluir la frase "y de las entidades territoriales". También tiene aprobación unánime. En el artículo 11 los delegatarios RODRIGO LLOREDA CAICEDO y CARLOS LEMOS SIMMONDS, se abstienen de votarlo. Recibe el apoyo de 9 constituyentes, siendo aprobado. En el artículo 12, el doctor RODRIGO LLOREDA CAICEDO, explica su voto y en favor del texto se pronuncian 11 delegatarios. Seguidamente se da lectura a dos artículos del Delegatario IVAN MARULANDA GOMEZ sobre el presupuesto para la Rama Legislativa y la Jurisdiccional. Son aprobados con una modificación al texto relacionado con el de la Rama Jurisdiccional en el sentido que el presupuesto que elabore el Consejo Superior de la Judicatura reflejará los planes de desarrollo de la administración de justicia. La aclaración y la similitud de textos de la iniciativa del doctor MARULANDA GOMEZ y el delegatario JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, lleva al ensamble del texto.

Se lee el artículo presentado por el doctor IGNACIO MOLINA GIRALDO mediante el cual se crea la figura del contador general y se establecen sus funciones. Hace una explicación breve y presenta a la Secretaría para ser incluida en el Acta de la sesión como anexo la exposición de motivos.

Sometido a votación recibe el apoyo de diez delegatarios y una abstención.

El constituyente GERMAN ROJAS NIÑO se refiere a un artículo transitorio sobre el plan de reconstrucción económica y so-

cial de los pueblos indígenas. Luego de explicar los objetivos perseguibles a través de la iniciativa se acoge para ser incluido en el articulado de planeación. Su votación es de 7 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones.

El doctor CARLOS OSSA ESCOBAR presenta un artículo o párrafo sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro. Lee su texto y procede a dar las explicaciones del caso para sustentar su necesidad de que sea acogido por la Comisión e incluido en el proyecto de presupuesto.

Dice que es complementario a la iniciativa defendida por el doctor IGNACIO MOLINA GIRALDO sobre el contador general de la Nación. Asevera que ese informe dará plena realidad del estado del patrimonio de la Nación, lo mismo que sobre la ejecución del presupuesto de rentas y sobre la deuda pública nacional. La Comisión acoge por unanimidad la propuesta. Se decide el envío de la iniciativa a la plenaria. El articulado se anexa a la presente acta.

### VIII. Votación del articulado de Hacienda Pública.

El presidente anuncia que mientras se inicia la sesión conjunta con la Comisión Segunda para evacuar la iniciativa de Hacienda Pública, era oportuno entrar a considerar el artículo que establece las atribuciones que en materia económica de acuerdo con el artículo 76 de la Constitución Nacional.

El presidente da lectura al artículo único en relación con las atribuciones del Congreso en materia económica. La Comisión otorga su aprobación por unanimidad. El texto hará parte de la presente acta como anexo.

Al iniciar el tema de la Hacienda Pública, el presidente expresa que se espera realizar la votación en forma conjunta con la Comisión Segunda en razón a que se tocan temas que en materia de Hacienda Pública competen a la Comisión Quinta, pero desde el punto de vista territorial y de la distribución de los recursos a nivel regional son, de alguna manera, de conocimiento de la Comisión Segunda. Con la introducción anterior, se ordena a la Secretaría leer artículo por artículo del proyecto para ir conociendo los diferentes criterios sobre el asunto.

Leído el primer artículo, piden la palabra los doctores IGNACIO MOLINA GIRALDO e IVAN MARULANDA GOMEZ. El doctor MOLINA GIRALDO insiste que se agregue la frase "participando estos del situado fiscal de la respectiva entidad territorial", con el ánimo de entregar una mayor claridad. Pide que se agregue en el texto del tercer inciso del artículo primero. Se explica por parte de los ponentes que no se hizo la transferencia colectiva o global de recursos y responsabilidades de los municipios, porque hay muchos que no quieren asumir directamente los servicios por no tener ni contar con la suficiente capacidad administrativa.

El delegado IVAN MARULANDA, por su parte, expone la conveniencia de que el párrafo tenga carácter transitorio, porque de ser permanente se crean inflexibilidades inconvenientes para el manejo de la Hacienda Pública. Sostiene que dejándolo

transitorio se podrán hacer evaluaciones con el tiempo para ajustar el manejo de la Hacienda a las nuevas realidades del país.

El presidente da su opinión sobre la necesidad de que el párrafo tenga una vigencia permanente. Hecha la aclaración, es puesto en votación el inciso primero que recibe la aprobación de la Comisión. Se aborda el inciso segundo donde se habla de salud pública y se divulga que fue una sugerencia de la Comisión Segunda, ya que se venía hablando era de salud básica.

El doctor JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, sobre el particular, señala que si queda salud básica se le está dando una destinación a los recursos, mientras que si queda pública hay que distribuir en objetivos adicionales y puede ocurrir que el situado fiscal alcance menos para lo que se anhela combatir, como son las necesidades básicas. Afirma que no es un simple cambio de palabra, sino la disminución real de los recursos.

Hay apreciaciones de los delegatarios HELENA HERRAN DE MONTOYA, GUILLERMO PERRY RUBIO y ALVARO CALA HEDERICH. Profundizan sobre las dificultades que pudieran afrontar las regiones en el evento que deban asumir unas responsabilidades sin contar con los recursos indispensables para ello.

La Comisión acoge los incisos segundo y tercero. Se pasa a la votación del inciso cuarto enmarcado en corchetes. Se informa sobre los criterios que se tuvieron en cuenta en la discusión y que tienen que ver con la aplicación del situado fiscal. Esos factores fueron el de los usuarios actuales y potenciales, la capacidad del esfuerzo fiscal y la respectiva entidad territorial. La parte votada hasta usuarios actuales obtiene 12 sufragios. Anuncia que se pone en consideración lo que va entre corchetes, es decir (teniendo en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscales de la respectiva entidad territorial).

Pide la palabra el doctor IVAN MARULANDA GOMEZ, quien señala que el corchete tiene la trascendencia que exigiría a los grandes centros urbanos que tienen una capacidad tributaria todavía no desarrollada, un mayor esfuerzo porque se presentan inequidades que van en detrimento de la pequeña provincia nacional.

La doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA, advierte que es partidaria de que no se tenga en cuenta la capacidad para aplicarla en una forma negativa ya que de ser así, se abstendría de apoyar el artículo o lo votaría en forma negativa. Plantea que es conveniente tener en cuenta el esfuerzo fiscal y administrativo de la respectiva entidad territorial, porque si se castiga al que hace esfuerzos fiscales y tiene una buena administración, no se conocería el objetivo hacia el cual se estaría yendo.

Por su parte el doctor ALVARO CALA HEDERICH, esboza la idea de que es conveniente aclarar lo de la forma inversa de la capacidad y la directa del esfuerzo fiscal de la respectiva entidad territorial.

El doctor GUILLERMO PERRY RUBIO hace una consideración encaminada a que se analice un elemento de juicio que considere completo y es el de que Bogotá, que tiene una gran capacidad fiscal y no hace el esfuerzo apropiado, quedaría perjudicada con la fórmula. Agrega que una ciudad

como Medellín, que tiene una gran capacidad fiscal, también hace un esfuerzo fiscal, no quedaría perjudicada, sino que ocurriría una neutralización. La doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA pide que la votación se haga en forma separada.

Reitera la doctora HERRAN DE MONTOYA que sabe bien lo que se está diciendo en la Comisión y anuncia que no pretende que Antioquia se lleve todos los recursos del Estado. Aclara que no está bien que se busque perjudicar a Antioquia.

Votado lo que iba en corchetes recibe 11 votos a favor y la abstención de la doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA.

Luego se hace la consideración y votación del párrafo que define el procedimiento del situado fiscal. También el segundo inciso que señala el porcentaje de distribución del situado fiscal. Inicialmente se vota la sustitutiva del doctor MARULANDA GOMEZ sobre la calificación de "transitorio" para el párrafo. El resultado es negativo.

Se acepta, simplemente, el término de "párrafo". Luego hay votación sobre la parte que va desde situado fiscal hasta salud básica. Tiene apoyo de 11 votos contra 2 negativos. Se considera una sustitutiva del doctor ALVARO CALA HEDERICH mediante la cual se propone que el porcentaje pase del 10% al 20%. Votada recibe tres a favor y diez en contra. Sobre el porcentaje del 10% se pronuncian favorablemente 13 delegatarios. Después se analiza lo de la distribución para los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. Tiene a favor cinco votos, en contra siete y una abstención. El resultado lleva a la eliminación de la favorabilidad. En respaldo a la idea se pronunciaron ALVARO CALA HEDERICH, CARLOS OSSA ESCOBAR, JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, ANGELINO GARZON y RODRIGO LLOREDA CAICEDO. Se abstuvo GERMAN ROJAS NIÑO. En contra GUILLERMO PERRY RUBIO, IVAN MARULANDA, CARLOS LEMOS SIMMONDS, MARIANO OSPINA HERNANDEZ, HELENA HERRAN DE MONTOYA, IGNACIO MOLINA GIRALDO y ANTONIO YEPES PARRA.

Ante la votación presentada el delegado JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, presenta una constancia en el sentido de que existía un acuerdo encaminado a dejar a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. Anuncia que le resulta sorpresivo que se hayan excluido en una decisión que no consulta los términos del clima de entendimiento reinante y la manera como se habían llevado las conversaciones. Insiste que con la decisión se le ha dado un golpe injusto a dos ciudades que por sus características especiales tenían un régimen que los beneficiaba en ese aspecto. Añade que de manera improvisada y sorpresiva se les quitan unos recursos que servían no solamente a ella sino a la Nación entera.

Surgen opiniones varias en relación con el asunto. Se plantea la revisión de la votación hecha. En ese aspecto se pronuncia, entre otros, el doctor GUILLERMO PERRY RUBIO. Su posición es coadyuvada por el delegado ALVARO CALA HEDERICH, quien expresa que no se puede castigar a dos ciudades especiales del país. Son muchos los beneficios que han brindado a través del turismo. Comunica su apoyo a la reapertura del debate. Identica actitud

adopta el constituyente ANGELINO GARZON, quien dice que es lo mejor para eliminar el absurdo en que se está.

La Doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA rechaza los acuerdos en los cuales no estén todos e insiste en que el nuevo articulado, el último presentado, perjudica a Antioquia. Manifiesta que deja constancia de inconformidad y extrañeza por el tratamiento dado a su Departamento.

En votación la propuesta de reabrir el debate y revisar la votación se pronuncian ocho a favor, dos en contra y una abstención. Seguidamente se vota la inclusión de Cartagena y Santa Marta en el reparto del porcentaje que establece el inciso segundo del párrafo del artículo primero, lo mismo que el Distrito Capital. Es acogida por ocho votos a favor, tres en contra y una abstención. El doctor GUILLERMO PERRY RUBIO deja constancia que la inclusión no es lógica, pero que la acepta para respetar unos acuerdos.

Después se lee el artículo segundo. El Doctor CARLOS OSSA ESCOBAR, formula una serie de apreciaciones sobre su contenido, aclarando que debe citarse únicamente "resguardo" porque es difícil definir todos los territorios indígenas. Recuerda que el Incora ha venido haciendo un proceso de constitución de resguardos y hoy hay un alto porcentaje de hectáreas que tienen el carácter de resguardo, ese índice es aproximado a los 20 millones. No se cuantifica lo de los resguardos.

El Doctor IGNACIO MOLINA GIRALDO solicita una aclaración a una duda que tiene alrededor del texto general del artículo en torno a la aplicación de la ley. Responde el doctor RODRIGO LLOREDA CAICEDO, señalando que lo de la fijación de la ley es a partir del año 2002. Es votado 11 votos a favor y dos abstenciones. En cuanto al párrafo que señala la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, recibe el apoyo de 11 votos contra dos abstenciones.

Se pasa al artículo tercero. Puesto en consideración obtiene once votos a favor y una abstención.

Leído el artículo cuarto se vota y recibe 12 votos a favor y una abstención. El artículo quinto tiene 12 votos a favor y una abstención.

El artículo sexto también es votado por 12 delegatarios a favor y una abstención.

Se pasa a consideración del artículo octavo que también es acogido por 12 votos a favor y una abstención.

Surgen dudas sobre la frase relativa a la protección constitucional a tributos para que no sean trasladados a la nación. Se pide explicación al doctor JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, quien acota que es deseo darle esa protección para que ni por emergencia ni a través de la ley se repita el proceso que se inició en 1986, de quitarle —según las necesidades de la Nación—, los tributos de los departamentos y los municipios. Acepta que tal vez faltó lo de la guerra exterior, que presentada no puede utilizarse lo de la autonomía fiscal.

Se retoma la votación sobre el inciso segundo del artículo séptimo, sobre protección constitucional de los tributos. Recibe nueve votos a favor y tres abstenciones de los delegatarios HELENA HERRAN DE MONTOYA, MARIANO OSPINA HER-

NANDEZ e IGNACIO MOLINA GIRALDO. El inciso primero del artículo séptimo tiene 12 votos a favor y una abstención de la doctora HELENA HERRAN DE MONTOYA.

Se divulga el texto del artículo noveno del proyecto que viene todo en corchete. Se explica su historia y luego de aclaraciones generales se vota su supresión, recibiendo 12 afirmativos y una abstención. Se pasa al décimo del proyecto original que se convierte en el noveno y que debe ver con "las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad". Aclaraciones de forma mas no de fondo, sobre todo en su redacción, plantean los doctores CARLOS LEMOS SIMMONDS y GUILLERMO PERRY RUBIO. Se hace el texto nuevo y es acogido por la Comisión por 12 votos a favor y una abstención.

La Comisión acoge un artículo sobre el Control de Resultados a nivel regional para que sea incluido en el articulado de Planeación.

Se comunica a la Presidencia que los miembros de la Comisión Segunda siguen en discusión prolongada sobre el tema general del ordenamiento territorial. Que en consecuencia la Comisión Quinta debe seguir en la consideración de su orden del día.

#### IX. Tramitación de la iniciativa sobre Derechos Agrarios

Se toca el tema de los Derechos Agrarios. Hay intercambio de opiniones sobre el procedimiento conveniente para su estudio. Hay quienes exponen la necesidad de preservar un pacto de caballeros de llevar la iniciativa a la plenaria con el ánimo de debatirla allí, sin un compromiso de carácter colectivo y la libertad a los delegatarios para exponer sus puntos de vista en relación con el articulado.

Se escuchan apreciaciones de los delegatarios ANGELINO GARZON, MARIANO OSPINA HERNANDEZ, CARLOS OSSA ESCOBAR, GUILLERMO PERRY RUBIO y MARCOS A. CHALITAS, quien perteneciendo a la Comisión Primera, asiste a la reunión de la Comisión Quinta, para seguir el desenlace del asunto de los derechos agrarios.

Se autoriza cumplir como punto de trámite, la lectura del articulado. Algunos Constituyentes preguntan sobre un cambio en el texto. Los delegatarios GARZON, OSSA y OSPINA explican que no ha existido eso sino la reelaboración del articulado con el objeto de reducir su extensión.

El Constituyente ALVARO CALA HERDICH propone como una alternativa que se estudie fuera de Comisión y se brinde el respaldo a quienes estén interesados en llevar la propuesta a la plenaria.

Se analizan las iniciativas del Doctor CALA y la del Doctor GUILLERMO PERRY, acordándose consignar su trámite a nivel de Comisión con libertad de remisión a la plenaria y la advertencia de que fue leído su texto, mas no discutido al interior de la Comisión. Se aprueba la sugerencia al igual que el envío a primer debate, de los temas evacuados de Familia, Finalidad Social del Estado y Seguridad Social, Atribuciones Económicas del Congreso, Vivienda, Presupuesto, Hacienda Pública, Servicios Públicos.

El Presidente RODRIGO LLOREDA CAICEDO dice que el proceso cumplido en relación con el tema de la Hacienda Pública, evaluada en reuniones con miembros de la Comisión Segunda, referente a la transferencia y distribución de recursos, concluye en el articulado estudiado y aprobado en la sesión de la fecha. El articulado refleja el espíritu de transacción, prevaleciendo la mayor parte de las aspiraciones e inquietudes ventiladas al interior de la Comisión Quinta. Cita que se incrementó el situado fiscal del 12% al 20%; que se van a adquirir compromisos como el derivado del manejo de la educación. Alude al aumento porcentual anual de los recursos que se reflejarán en la importancia misma de los municipios hacia el futuro.

Revela que el Presidente de la República por conducto del señor Ministro de Hacienda hizo conocer tanto a la Comisión Segunda, como a la Quinta, que compartía la filosofía redistributiva, la consagración de esos derechos y el mejoramiento sustancial de muchos servicios. Enfatiza que en pie queda la vigencia de un pacto social de 10 años de perspectiva que lleva a que se imponga una solidaridad mutua con el ánimo de tener la plena aplicabilidad de la política económica y fiscal futura.

Anuncia que en el proceso por desarrollar, sin duda, hay que adecuar una serie de acciones para lograrlos. Dice que en ese orden de ideas surge lo que concierne a la posibilidad de una concesión de facultades especiales para poder efectuar ajustes en la legislación tributaria existente, con el ánimo de planificar desde el punto de vista de los ingresos, las distintas obligaciones que surgen de las decisiones adoptadas. Se refiere a la necesidad de que se adquiera un compromiso de índole moral para conceder ese apoyo al Ejecutivo en los fines encaminados al logro de los mecanismos correspondientes.

El delegatario GUILLERMO PERRY RUBIO anuncia la adhesión en un todo a las palabras pronunciadas por el Presidente de la Comisión y resalta el alto sentido de responsabilidad que debe acompañar a los miembros de ella en los debates por venir en el trámite de las propuestas económicas en la plenaria de la Asamblea Nacional.

El constituyente IVAN MARULANDA GOMEZ expresa idénticos propósitos. Posteriormente hace uso de la palabra el Ministro de Hacienda y Crédito Público, RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ. Agradece en nombre del gobierno, del suyo y de sus compañeros de la Administración, entre éstos, el Jefe de Planeación nacional, la atención recibida en la Comisión. Se refiere a la amplitud que ha tenido el Ejecutivo para exponer sus puntos de vista. Hace extensivo ese reconocimiento a la Comisión Segunda. Reconoce que existieron diferencias en cuanto al porcentaje que debía destinarse a los municipios, pero que el diálogo salió adelante.

Manifiesta que el Gobierno requiere, por una sola vez de precisas facultades para obtener los recursos adicionales que se necesitan para sustituir lo que estará a nivel de transferencia. Dice que esos recursos están por el orden del 45%, sumando los provenientes de las regalías. Anota que no es una transferencia trivial y

ello va a implicar un aumento en el gasto corriente del Gobierno y esa es la razón de la colaboración que se pide. Sostiene que si se obtienen las herramientas encaminadas a lograr recursos adicionales, se estará haciendo la verdadera revolución. Aduce que se han dado grandes pasos al descentralizar las decisiones económicas y concederles las responsabilidades a las regiones.

Terminada la exposición del ministro de Hacienda, los delegatarios IVAN MARULANDA GOMEZ Y JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, reiteraron criterios sobre las inmensas responsabilidades generadas en el compromiso adquirido alrededor de los proyectos fiscales logrados para las regiones. El doctor GUILLERMO PERRY RUBIO deja una constancia de agradecimiento y reconocimiento por la tarea cumplida y el sentido de colaboración imperante en el seno de la Comisión. Resalta la dedicación y el ejemplo dado por ella en el curso de sus deliberaciones. Anuncia que le va a hacer falta el pequeño convento en el cual ha vivido y han vivido y compartido sus compañeros el logro de iniciativas coherentes y altamente crea-

doras del futuro del país. Deja también una constancia de reconocimiento a la tarea ejercitada por el Presidente al frente de los destinos de la Comisión, destacando no sólo la alta eficiencia sino la amplitud a toda clase de sugerencias, con alto sentido de la paciencia y tolerancia.

Responde el presidente que se siente orgulloso de haber trabajado con ellos. Afirma que hay una reserva humana que si el país la conociera, no sería tan pesimista.

Retoma la palabra el Ministro para sumarse al reconocimiento del Presidente.

El doctor LLOREDA anuncia el cambio del doctor CARLOS RODADO NORIEGA por el doctor GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA en la ponencia de Trabajo en compañía del doctor YEPES PARRA. También manifiesta que los ponentes para los temas que van a primer debate, son los mismos que intervinieron en los informes iniciales.

En cuanto a las actas de la Comisión, las que van de los números 15 a la 35, reciben aprobación global de los delegatarios, con el fin de que sean publicadas en la Gaceta Constitucional de la Asamblea.

El doctor EDUARDO VERANO DE LA

ROSA ilustra a la Comisión sobre las Dificultades que afrontan para celebrar la sesión conjunta con la Quinta, por el amplio número de iniciativas que aún les resta por considerar y el escaso tiempo que tienen, pues son las 11:30 de la noche y les faltan cinco temas. Se comprometen a transmitir la inquietud sobre la viabilidad de realizar una reunión conjunta e informal para analizar los últimos hechos y definir elementos comunes en relación con la petición anunciada por el Ministro de Hacienda para coordinar el apoyo pedido.

Sobre las once y cincuenta y cinco minutos de la noche, con la satisfacción del deber cumplido, el Presidente anuncia la terminación de la sesión en el marco reglamentario, deseándoles a todos muchos éxitos hacia el futuro en las responsabilidades que habrán de asumir y unas gracias muy especiales a todos por la colaboración prestada.

El Presidente, RODRIGO LLOREDA CAICEDO

El Vicepresidente, JAIME BENITEZ TOBON

El Secretario, RICARDO PELAEZ DUQUE

# Atención Médica Obligatoria para Menores de Un Año

## FEDERACION COLOMBIANA DE PERINATOLOGIA

Bogotá, D.E. Junio 17 de 1991

Doctores

ALVARO GOMEZ H., ANTONIO NAVARRO W., HORACIO SERPA U.

PRESIDENTES

CARLOS RODADO NORIEGA - Ponente

Demás Delegados

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Honorables Ciudadanos:

Con verdadero desconcierto, hemos tenido oportunidad de analizar diferentes declaraciones emitidas por distinguidos directores de varias instituciones hospitalarias del país, y por otros sectores de opinión, en relación con la norma aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente, en cuanto hace a la obligatoriedad constitucional de prestación de atención sanitaria a todos los menores de 1 año en el país. La prensa nacional se ha permitido calificarla como "Medida de doble filo", sobre la base de las consideraciones presupuestales que la atención de este grupo de colombianos requiere, de consolidarse la propuesta de la Comisión V de la honorable Asamblea Constituyente, que ha aprobado la ponencia en tal sentido presentada por el Delegado Carlos Rodado Noriega.

Esta Federación quiere manifestarse al respecto, con base en algunas consideraciones que nos permitimos relacionar:

1) La mortalidad infantil (menores de 1 año), supera en nuestro país la cifra de 39 por 1.000 nacidos vivos;

2) De este número de fallecimientos, más de 33 por 1.000 corresponden al componente perinatal, que incluye la mortalidad

fetal y la mortalidad neonatal (Consideradas hasta los 7 días de edad).

3) Esta cifra, se ve intensificada considerablemente si al componente perinatal de la mortalidad, se añade la neonatal tardía que incorpora la ocurrida hasta los 28 días de edad;

4) Las tasas referidas perfilan para Colombia una ubicación vergonzosa dentro del concierto mundial de la atención sanitaria, tanto más si se entiende que dichas cifras no representan el alcance verdadero del fenómeno, dado el importante subregistro que el componente sufre por diferentes razones;

5) Tales circunstancias configuran prelación absoluta para el control sanitario de la mortalidad y morbilidad de los niños menores de 1 año, tanto más cuando el Gobierno Nacional, por intermedio del ilustrísimo Señor presidente de la República, Dr. César Gaviria, adhirió a la Declaración Universal de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea Mundial de la Organización de Naciones Unidas, en afortunada decisión, en su momento ratificada por la Honorable Asamblea Nacional Constituyente.

6) La armonía necesaria entre la decisión nacional de adhesión a la Declaración Universal de los Derechos del Niño, y la importancia epidemiológica de la atención sanitaria obligatoria para los menores de 1 año, requiere de la implementación, constitucional en primer término, y operativa posteriormente, de la determinación nacional de dejar atrás las vergonzosas condiciones de atención para los menores

de 1 año, que en el momento existen en Colombia.

Por tales razones, esta Federación quiere manifestarse categóricamente, para apoyar la decisión de la comisión V y de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente, de establecer la obligatoriedad de la atención para menores de 1 año en el país, y solicitar su ratificación por parte de la plenaria de la Honorable Asamblea. Ello constituye un acto de civilización, y representa un verdadero salto hacia adelante en materia de concepción sanitaria en Colombia.

Bajo ninguna circunstancia podemos aceptar que tal determinación sea considerada como "Peligrosa", o de "doble filo".

La atención obligatoria de los menores de 1 año en Colombia, por el contrario, es una medida digna, solidaria, equitativa, sensata, necesaria e inaplazable.

FECOPEN, la Federación Colombiana de Asociaciones de Perinatología, no solamente la apoya con entusiasmo, sino que manifiesta su disposición a participar en la práctica en el diseño de los planes, programas y medidas que hagan factible su realización efectiva a corto plazo. Para ello contamos con diferentes propuestas a presentarse en las diferentes instancias donde ello correspondiere.

De los Honorables Delegados de la Asamblea Nacional Constituyente, con verdadera complacencia por su interés por la salud de la infancia colombiana y reiterando nuestro Respeto, Admiración y Solidaridad por la determinación adoptada.

SANTIAGO CURREA G., Presidente;  
ROBERTO CARRASCAL P., Secretario;  
YOLANDA CIFUENTES C. Tesorera.

# Administración Pública y Eficiencia Fiscal

Constituyente: ALVARO CALA HEDERICH

Las entidades territoriales saldrán favorecidas en la nueva Constitución. Se aprobará en la plenaria un sustancial aumento de la cesión de los ingresos corrientes de la Nación a favor de los departamentos y municipios.

En la actualidad, entre el situado fiscal y la participación del IVA se traslada hasta un 32% de los ingresos corrientes de la Nación y, con la reforma constitucional, dicho porcentaje aumentará hasta el 42% en el año 2002, esto es, un incremento del 10% en 10 años. Adicionalmente, también se trasladará la participación de las regalías a favor de la Nación, que representan el 3%, lo cual significa que el traslado de los ingresos corrientes a favor de las entidades territoriales sumará un 45% que constituye para los departamentos y municipios una cifra muy importante con la que podrán manejar la salud, la educación y además adelantar planes de desarrollo para atender en primer lugar las necesidades básicas insatisfechas.

Los departamentos, y particularmente los municipios tendrán muy buenos recursos, hecho que nos satisface plenamente, aunque conlleva el riesgo de que ellos sean empleados en forma laxa e inadecuada. Las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 permitieron el aumento de los recursos municipales por cuenta de los traslados del IVA. Tales recursos han multiplicado sus presupuestos, especialmente en los municipios medianos y pequeños, pero éstos, a su vez, han incrementado la fronda burocrática y los gastos innecesarios. Si se hicieran comparaciones de los presupuestos ejecutados en 1985 y 1990 se podría constatar esta

aseveración que obliga a tomar conciencia de la necesidad de medidas restrictivas en las leyes, de suerte que se asegure el óptimo uso de los nuevos recursos.

Hechas las consideraciones anteriores volvamos al tema de los traslados de recursos nacionales a las entidades territoriales. El doctor Rudolf Hommes, ministro de Hacienda, ha anunciado con buenas razones que en los próximos años será necesario un reajuste tributario orientado a compensar los recursos que la Nación está cediendo y, además, para proveer los fondos requeridos por los nuevos gastos que demandará la reforma constitucional. Ante tan preocupante anuncio, preguntamos al ministro, en el seno de la Comisión V, si el Gobierno podría poner en práctica un plan de reducción del gasto público de funcionamiento, con el que se pudieran reemplazar los recursos cedidos. Tal reducción no sólo se refiere al gasto burocrático sino también a aquellos otros, generalmente innecesarios, que pueden reducirse mediante control y disciplina operativa.

Las inquietudes planteadas se sustentan en el hecho de que un aumento en la cesión de recursos del 10% durante un periodo de 10 años puede ser sensatamente absorbido mediante un programa de reducción del gasto de funcionamiento del 1% anual, lo cual sólo implicaría un esfuerzo moderado y viable. Repetimos, se necesita un mayor control de las operaciones del Gobierno que generan gasto y, por sobre todo, una decisión firme y categórica que, dicho en otras palabras, será la expresión de la voluntad política que, en este caso, no presenta riesgos o desgaste.

El señor ministro de Hacienda manifestó que por las dificultades y problemas que generan las reducciones del gasto público, serían necesarias autorizaciones al Gobierno para replantear y reestructurar la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Ante la responsable y obvia respuesta del señor ministro, hemos presentado a la Asamblea un artículo transitorio adicional al articulado de Hacienda Pública. De llevarse a cabo el plan de reestructuración de la administración se estaría realizando el verdadero "revolcón" dentro de la Rama Ejecutiva, a más del ya realizado en la Asamblea Constituyente, promovida por el mismo Gobierno.

A continuación el artículo transitorio propuesto:

**Artículo...** (transitorio): "Autorízase al Gobierno nacional, por el término de dos años contados desde la vigencia del presente acto, para reestructurar la organización de la Administración Pública en todos sus niveles.

Para tales efectos, el Gobierno integrará una comisión especializada que le presentará las conclusiones y recomendaciones tendientes a racionalizar el gasto y funcionamiento de las entidades públicas.

Autorízase, igualmente, a los gobernadores y alcaldes, por el mismo término, para realizar programas de reestructuración administrativa e integrar comisiones similares en el ámbito departamental y municipal, respectivamente".

ALVARO CALA.