



GACETA CONSTITUCIONAL

No. 4

Bogotá, D.E., miércoles 13 de febrero de 1991

IMPRESA NACIONAL
Edición de 16 páginas

MESA DIRECTIVA

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

HORACIO SERPA URIBE
Presidente

Francisco Rojas Birry
Secretario General Ad-hoc

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Comisiones Permanentes

(Capítulo VIII del Reglamento)

Durante la sesión correspondiente al día 12 de febrero de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente integró e instaló las siguientes Comisiones:

COMISION PRIMERA

Principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales. Mecanismos e instituciones de protección. Participación democrática. Sistema electoral. Partidos políticos. Estatuto de la oposición. Mecanismos de reforma constitucional.

1. Abella Esquivel Aída Yolanda
2. Arias López Jaime
3. Carranza Coronado María Mercedes
4. Emiliani Román Raimundo
5. Eguerra Portocarrero Juan Carlos
6. Leyva Durán Alvaro
7. Maturana García Francisco
8. Mejía Agudelo Darío
9. Ortiz Hurtado Jaime
10. Pastrana Borrero Misael
11. Patiño Hormaza Otty
12. Ramírez Ocampo Augusto
13. Rojas Birry Francisco
14. Serpa Uribe Horacio
15. Toro Zuluaga José Germán
16. Uribe Vargas Diego
17. Zalamea Costa Alberto

Presidente: **Jaime Ortiz Hurtado**
Vicepresidente: **Francisco Rojas Birry**

COMISION SEGUNDA

Ordenamiento territorial del Estado.
Autonomía regional y local

1. Castro Jaime
2. Espinosa Facio-Lince Eduardo
3. Fals Borda Orlando Enrique
4. Fernández Renowitzky Juan B.
5. Giraldo Angel Carlos Fernando
6. Gómez Martínez Juan
7. Muelas Hurtado Lorenzo

8. Pineda Salazar Héctor
9. Ramírez Cardona Augusto
10. Reyes Reyes Cornelio
11. Trujillo García Carlos Holmes
12. Verano De la Rosa Eduardo
13. Zafra Roldán Gustavo

Presidente: **Juan Gómez Martínez**
Vicepresidente: **Lorenzo Muelas Hurtado**

COMISION TERCERA

Gobierno y Congreso. Fuerza pública.
Régimen de Estado de Sitio.
Relaciones internacionales

1. Echeverri Uruburo Alvaro
2. Galán Sarmiento Antonio
3. Herrera Vergara Hernando
4. Lleras De la Fuente Carlos
5. Mejía Borda Arturo
6. Navarro Wolff Antonio José
7. Nieto Roa Luis Guillermo
8. Ortiz Sarmiento José Matías
9. Pabón Pabón Rosenberg
10. Palacio Rudas Alfonso
11. Plazas Alcíd Guillermo
12. Rodríguez Céspedes Abel
13. Santamaría Dávila Miguel
14. Vázquez Carrizosa Alfredo
15. Villa Rodríguez Fabio de Jesús
16. Yepes Arcila Hernando

Presidente: **Alfredo Vázquez Carrizosa**
Vicepresidente: **José Matías Ortiz Sarmiento**

COMISION CUARTA

Administración de Justicia y Ministerio Público

1. Abello Roca Carlos Daniel
2. Carrillo Flórez Fernando

3. Fajardo Landaeta Jaime
4. Garcés Lloreda María Teresa
5. Gómez Hurtado Alvaro
6. Holguín Armando
7. Londoño Jiménez Hernando
8. Salgado Vázquez Julio Simón
9. Velasco Guerrero José María

Presidente: **Fernando Carrillo Flórez**
Vicepresidente: **Jaime Fajardo Landaeta**

COMISION QUINTA

Asuntos económicos, sociales y ecológicos

1. Benítez Tobón Jaime
2. Cala Hederich Alvaro Federico
3. Cuevas Romero Tulio
4. Garzón Angelino
5. Guerrero Figueroa Guillermo
6. Herrán de Montoya Helena
7. Hoyos Naranjo Oscar
8. Lemos Simmonds Carlos
9. Lloreda Caicedo Rodrigo
10. Marulanda Gómez Iván
11. Molina Giraldo Rafael Ignacio
12. Ospina Hernández Mariano
13. Ossa Escobar Carlos
14. Pérez González-Rubio Jesús
15. Perry Rubio Guillermo
16. Rodado Noriega Carlos
17. Rojas Niño Germán
18. Yepes Parra Antonio

Presidente: **Rodrigo Lloreda Caicedo**
Vicepresidente: **Jaime Benítez Tobón**

Relatores: **Jairo E. Bonilla Marroquín**
Mario Ramírez Arbeláez
Gustavo Orozco Londoño

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

No. 1

Presentado por el Delegatario Jesús Pérez González-Rubio

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

DECRETA:

TÍTULO I

DE LA NACION Y DEL TERRITORIO

1. El actual artículo 1° de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Colombia es un Estado de derecho, democrático, liberal, pluralista y social, territorialmente descentralizado. Su forma de Estado es la República.

2. El actual artículo 2° de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

La soberanía reside esencial y exclusivamente en el pueblo quien la ejerce en los términos que esta Constitución establece.

Dentro de los términos que prevea la Ley, el Estado podrá hacer delegación de su soberanía, total o parcialmente, en instituciones de carácter internacional.

3. El actual artículo 7° de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Fuera de la división general del territorio habrá otras para la prestación de los servicios públicos, o para efectos de la planeación y el desarrollo económico y social, que podrán o no coincidir con aquella.

TÍTULO II

DE LOS HABITANTES; NACIONALES O EXTRANJEROS

4. El actual artículo 9° de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

La calidad de nacional colombiano no se pierde por adquirir carta de naturalización en país extranjero, independientemente de que se fije o no domicilio en éste.

5. El actual inciso 3° del artículo 11 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

Los derechos políticos se reservarán a los nacionales, pero la Ley podrá concederlos a los extranjeros el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal.

6. El actual inciso 1° del artículo 13 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

El colombiano que fuere sorprendido con las armas en la mano en guerra contra Colombia, será juzgado y penado como traidor.

7. El actual artículo 14 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

Son ciudadanos los colombianos mayores de diez y siete (17) años.

La ciudadanía se puede suspender en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes.

Quienes hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar su rehabilitación.

TÍTULO III

DE LOS DERECHOS CIVILES Y GARANTIAS SOCIALES

8. Artículo Nuevo.

Todos los colombianos tienen derecho a la paz. Colombia repudia la guerra y la violencia como instrumentos de lucha por el poder o medio de solución de los conflictos internos e internacionales.

9. El actual artículo 16 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Las autoridades de la República están en la obligación de proteger a todas las personas residentes o en tránsito en Colombia, en sus vidas, integridad física, honra, bienes y demás derechos humanos. Están también obligadas a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, así como la prestación de los servicios públicos y la protección del medio ambiente.

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a tratamiento inhumano o denigrante por motivo alguno.

10. El actual artículo 18 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Se garantiza el derecho de huelga salvo en los servicios públicos esenciales que determine la Ley, la cual reglamentará, así mismo, su ejercicio.

11. Adiciónase el siguiente inciso, al actual artículo 20 de la Constitución Nacional:

En consecuencia, los particulares tienen derecho a hacer todo cuanto quieran a condición de que no esté prohibido por la Ley.

12. El actual artículo 22 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Todos los colombianos nacen y permanecen iguales frente a la Ley, independientemente de su religión, raza, lengua, credo político o cualquier otra circunstancia social o individual.

Los hombres y las mujeres son iguales en derecho.

Es obligación del Estado luchar contra los factores de carácter económico y social, que al limitar en la práctica la libertad y la igualdad de las personas, impiden u obstaculizan su pleno desarrollo y el ejercicio de los derechos garantizados en esta Constitución.

13. Adiciónase el actual artículo 23 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

Los plazos procesales establecidos en las leyes para la determinación de la culpabilidad o inocencia de las personas, constituyen garantía constitucional, y las autoridades no podrán extenderlos más allá de su término sin incurrir en responsabilidad, que será regulada por la ley. En todo caso, la detención preventiva no podrá exceder de 18 meses.

14. El actual artículo 26 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

Toda persona es considerada inocente hasta tanto se le pruebe lo contrario. En consecuencia, nadie podrá ser penado sin haber sido previamente oído y vencido en el respectivo proceso.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le impute, ante el tribunal competente previamente establecido y observando la plenitud de las formas procesales, las que tendrán por objeto la condena del culpable o la absolución del inocente.

En materia criminal, la Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

No podrán conmutarse las multas o sanciones pecuniarias por arresto o por cualquier otra medida privativa de la libertad.

15. El actual artículo 28 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.

16. Los actuales incisos 1°, 2° y 3° del artículo 30 de la Constitución Nacional, serán reemplazados por los siguientes:

Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes, por personas naturales o jurídicas los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad tiene una función social, e implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa consistente en una suma líquida de dinero, y en su defecto, en papeles de deuda pública, cuyo término de maduración no podrá ser superior a cinco años. Dichos papeles serán redimidos de conformidad con el valor presente de los mismos al momento del pago.

17. Adiciónase el actual artículo 30 con los siguientes incisos:

Cuando el Estado por cualquier causa privatice una Empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar su propiedad. Sus trabajadores tendrán derecho a acceder a la propiedad accionaria en condiciones especiales. La Ley reglamentará la materia.

18. Adiciónase el actual artículo 31 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

El Estado intervendrá, por mandato de la Ley, tanto para prevenir la formación de monopolios de hecho, como para organizar la competencia de los que existan.

19. El actual artículo 32 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada, dentro de un régimen de competencia, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual promoverá la competitivi-

dad de los bienes y servicios nacionales. Este intervendrá, por mandato de la Ley, todo cuanto sea necesario, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral y el bien común.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la Ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, y para que el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social, y el mejoramiento armónico e integrado tanto de la comunidad como de las regiones y de las clases proletarias en particular, con sujeción a una política no inflacionaria.

20. El inciso 3° del actual artículo 32 será reemplazado por el siguiente:

Los servicios públicos básicos como acueducto, luz eléctrica, telecomunicaciones, seguridad social, podrán ser prestados tanto por el Estado como por los particulares. El Estado, sin perjuicio de su responsabilidad en asegurar la prestación de dichos servicios, facilitará la acción de la iniciativa privada. La Ley reglamentará la materia.

21. El actual artículo 33 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación de bien mueble podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y no ser previa la indemnización.

En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos.

La Nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

22. El inciso 1° del artículo 35 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

Será protegida la propiedad literaria y artística como propiedad transferible por el tiempo de la vida del autor y ochenta años más, mediante las formalidades que prescriba la Ley. También será protegida la propiedad industrial.

23. El inciso 1° del artículo 38 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

El secreto de la correspondencia y las comunicaciones telefónicas es inviolable. Estas no podrán ser gravadas, ni las cartas y papeles privados interceptados o registrados sino por la autoridad competente, mediante orden escrita, en los casos y con las formalidades que establezca la Ley y con el único objeto de buscar pruebas judiciales.

24. El actual inciso 2° del artículo 39 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la ética, seguridad y salubridad públicas.

La Ley podrá delegar estas funciones en los colegios privados de profesionales legalmente organizados.

25. Adiciónese el artículo 39 de la actual Constitución Nacional con el siguiente inciso:

Las tarifas de los servicios públicos serán progresivas y se cobrarán tomando como base el consumo, y en función, no del estrato urbano en que se encuentre ubicado el inmueble, sino del avalúo catastral del mismo.

26. Adiciónese el artículo 42 de la Constitución Nacional de la siguiente manera:

Para garantizar a todos los colombianos el pluralismo de la sociedad y el derecho a ser informados con precisión y correctamente, así como la libertad de prensa, habrá una separación total entre los poderes económicos y financieros, de un lado, y los medios de comunicación social, de otro, los cuales no podrán concentrarse en ningún caso.

En consecuencia, ninguna persona que controle total o parcialmente alguno de dichos poderes, ya directamente, ya por intermedio de sociedades en las cuales participe, estén ellas o no en relación de matriz a subordinada, podrá ser accionista, ella o alguna de las empresas que se encuentren en dicha relación, o tener parte, así sea indirecta, en compañías que exploten medios masivos de comunicación o ser propietario de los mismos. Esta prohibición cobija a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.

Las normas anteriores son disposiciones directamente aplicables, y las personas que estén en la situación allí descrita tendrán un término de dos años para ajustarse a las prescripciones del presente artículo.

27. Artículo Nuevo.

La televisión y la radiodifusión son propiedad del Estado y su explotación podrá ser dada en concesión a los particulares.

La televisión y la radiodifusión son independientes del Gobierno. El Director de la entidad oficial encargada de este servicio, será nombrado por el respectivo Consejo Superior de los Medios Audiovisuales para periodos de cinco años.

Dicho Consejo estará integrado por nueve miembros elegidos a razón de uno por las siguientes instituciones:

- a) Presidente de la República.
- b) Corte Constitucional.
- c) Corte de Casación.
- d) Consejo de Estado.
- e) Comisión de la Mesa del Senado.
- f) El jefe del partido o movimiento de oposición mayoritario en votos en la última elección general.
- g) La Asociación privada que en mayor porcentaje represente los medios audiovisuales.
- h) La Asociación Colombiana de Universidades, o del organismo que haga sus veces.
- i) Junta Directiva de la Asociación de Trabajadores que agrupe mayor número de ellos.

Los miembros de este Consejo serán de dedicación exclusiva y no podrán desempeñar otro cargo público ni privado. Tampoco podrán ser accionistas o propietarios de ningún medio de comunicación social, ni miembros de sus cuerpos directivos.

Su periodo será de cinco años pero los primeramente designados por el Presidente de la República, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Asociación de Programadoras tendrán por la primera vez un periodo de tres años.

El Consejo y el Director garantizarán a los movimientos sociales, cívicos o políticos, y a los partidos, que tengan significación cuantitativa o cualitativa, el acceso a dichos medios de comunicación social, y a las personas, el derecho de réplica.

Los Miembros del Consejo representan sólo a la Sociedad.

28. Adiciónese el actual artículo 43 de la Constitución Nacional con los siguientes incisos:

Ninguna Ley que establezca contribuciones podrá ser retroactiva.

El Impuesto Predial será progresivo, dentro de los límites que establezca la Ley. Los Concejos fijarán la escala respectiva.

29. Artículo Nuevo.

Con el objeto de garantizar el honor y la intimidad personal y familiar, así como el derecho a la propia imagen, ningún particular podrá centralizar información o tener archivo informático acerca de las personas o de sus antecedentes, ni suministrar datos que afecten su reputación, su privacidad, sus bienes o el curso normal de sus negocios.

Todas las autoridades y entidades oficiales quedan cobijadas por la anterior prohibición, salvo los organismos de seguridad del Estado, y sólo respecto de quienes hayan violado la Ley Penal. La infracción a esta norma se sancionará conforme a la Ley.

30. El actual artículo 48 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

El Estado es titular legítimo y exclusivo de la fuerza. En consecuencia sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas, municiones, material y equipo de guerra.

Nadie podrá llevar armas consigo sin permiso de la autoridad, la cual lo dará sólo en casos muy excepcionales. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones, manifestaciones públicas, desfiles, elecciones, o a sesiones de asambleas o cuerpos colegiados, ya sea para actuar en ellos o para presenciarlos. La Ley reglamentará la materia.

Se prohíben las agrupaciones de carácter paramilitar.

TITULO IV

DE LAS RELIGIONES Y LAS RELACIONES DE LA IGLESIA CON EL ESTADO

31. El inciso 2° del actual artículo 53 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Se garantiza el libre ejercicio de todos los cultos. Los actos contrarios a la moral o subversivos del orden público que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto quedarán sometidos al derecho común.

32. Artículo Nuevo.

Todo lo relativo al estado civil de las personas será regulado exclusivamente por el Estado.

TITULO V

DE LAS RAMAS DEL PODER PUBLICO Y DEL SERVICIO PUBLICO

33. Adiciónese el artículo 57 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso, que quedará de segundo:

En consecuencia, cada Ministro dirige, bajo su responsabilidad, los asuntos que la Ley ha asignado a su despacho, dentro de las orientaciones que directamente o por vía general le trace el Presidente de la República, quien no podrá sustraerles funciones que sean de su competencia para trasladarlas a otros funcionarios del Estado.

34. El actual artículo 58 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

La Corte Constitucional, la Corte de Casación, el Consejo de Estado y los tribunales y juzgados que establezca la Ley, administran justicia.

El Senado de la República ejercerá determinadas funciones judiciales.

La Justicia es un servicio público a cargo de la Nación que tendrá como objetivo la efectividad de los derechos reconocidos por la Ley sustancial, los cuales no podrán nunca ser negados por razones de procedimiento o técnica jurídica. En consecuencia, es responsabilidad del juez tomar las medidas conducentes al saneamiento de vicios e irregularidades de carácter procesal, ya sea de oficio o a instancia de parte.

35. El actual inciso 3° del artículo 59 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

El Contralor General de la República, será elegido para periodos de cuatro años, por el Congreso en pleno, y no podrá ser reelegido en ningún caso.

36. Adiciónese el actual artículo 59 de la Constitución Nacional con los siguientes incisos:

El control fiscal podrá ser selectivo y se practicará únicamente con posterioridad a la ejecución de las respectivas operaciones.

Los Contralores Departamentales y Municipales estarán sujetos a los principios consagrados en este artículo.

37. Suprímese el ordinal 5° del artículo 60 de la Constitución Nacional.

38. Adiciónase el actual artículo 60 de la Constitución Nacional con los siguientes incisos:

El Contralor General de la República proveerá los empleos de su dependencia previo concepto favorable de un Consejo integrado de la siguiente manera:

El Presidente del Senado, el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Ministro de Hacienda o su delegado que sólo podrá ser el Viceministro, el Presidente de la Cámara, el Presidente de la Corte Constitucional, el Presidente del Consejo de Estado y el Director de la Escuela de Administración Pública, y el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

Dicho Comité le informará periódicamente a la opinión pública de todos los cambios de carácter burocrático que se produzcan en la Contraloría y de las razones de la posición adoptada. La Ley regulará la materia.

TÍTULO VI

DE LA REUNION Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

39. El artículo 68 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Las Cámaras Legislativas se reunirán ordinariamente por derecho propio cada año, del 1° de abril al 30 de mayo, y del 20 de julio al 16 de diciembre en la capital de la República. Si por razones de orden público no pudieren hacerlo en las fechas indicadas, se reunirán tan pronto como fuere posible dentro del año, en el sitio que determine el Presidente del Senado.

Las Cámaras conjuntamente o en forma separada, al igual que las Comisiones Permanentes, se reunirán en sesiones extraordinarias por convocatoria del Gobierno durante el tiempo que éste determine. En este caso, se ocuparán exclusivamente de los asuntos para los cuales fueron convocadas, sin perjuicio de las funciones de control político que le son propias. También podrán las Cámaras convocar a las Comisiones durante su receso.

40. El actual artículo 69 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

Las Cámaras se abrirán y clausurarán conjuntamente.

41. El actual artículo 70 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

Las Cámaras no podrán abrir sus sesiones ni deliberar con menos de una tercera parte de sus miembros.

El Presidente de la República en persona, o por medio de los Ministros, abrirá y cerrará las Cámaras.

Las sesiones extraordinarias de las Comisiones Permanentes, serán instaladas y clausuradas por los Ministros o por el Presidente de la respectiva Cámara, según sea el origen de la convocatoria.

Esta ceremonia no es esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.

42. El actual artículo 72 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Cada Cámara elegirá, para periodos no menores de dos años, Comisiones Permanentes que estudiarán los Proyectos de ley.

Salvo lo especialmente previsto en la Constitución, la Ley determinará el número de Comisiones Permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de que cada una deberá ocuparse.

En cualquier clase de sesiones cada Comisión podrá hacer comparecer a personas naturales o jurídicas a audiencias especiales para que rindan informes escritos o verbales sobre hechos que guarden relación directa con proyectos sometidos a su consideración. También podrán hacerlas comparecer

cuando se trate de indagaciones o estudios que hayan decidido realizar sobre temas de interés público.

A objeto de detectar las reacciones de la Sociedad frente a la aplicación de la Ley y de anticiparse a las eventuales tensiones o perturbaciones que surjan de su puesta en práctica, la Comisión en la cual tuvo origen será responsable de hacer su seguimiento y de elaborar informes valorativos periódicos con destino a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación acerca de sus desarrollos y de la utilidad de su permanencia, modificación o sustitución total o parcial.

43. Artículo Nuevo

Son causales de la pérdida de la investidura de congresista:

1. La infracción al régimen de incompatibilidades, de inhabilidades y al de conflicto de intereses, previstos en la Constitución.

2. Faltar sin causa justificada a doce sesiones plenas seguidas, a dieciséis discontinuas, o a ocho en las que se vote en el curso de las dos legislaturas anuales.

3. La comisión de delitos políticos, cuando así lo determine la respectiva Cámara, por mayoría de dos tercios de sus miembros.

Corresponde a la Corte Constitucional declarar la pérdida de la investidura en los casos previstos en los dos primeros ordinales.

44. El inciso 1° del actual artículo 74 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

El Congreso se reunirá en un solo cuerpo, únicamente para dar posesión al Presidente de la República, oír a Jefes de Estado extranjeros, oír al Presidente de la República cuando éste así lo solicite, para abrir y clausurar sus sesiones, para elegir los funcionarios del Estado que la Constitución Nacional señale, y para votar mociones de amonestación a los Ministros.

45. Adiciónase el actual numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional con los siguientes incisos:

La Ley de facultades consagrará los criterios generales dentro de los cuales se expedirán las nuevas normas.

El Congreso no podrá conceder facultades extraordinarias para la expedición de códigos.

46. Suprimese el ordinal 20 del actual artículo 76 de la Constitución Nacional.

47. El actual artículo 78 de la Constitución Nacional, en sus ordinales 3° y 5° serán reemplazados así:

Es prohibido al Congreso y a cada una de las Cámaras:

3. Dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales, sin perjuicio de la moción de amonestación a los Ministros prevista en el artículo 103.

5. Decretar a favor de ninguna persona o entidad, auxilios, gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la Ley preexistente.

TÍTULO VII

DE LA FORMACION DE LAS LEYES

48. El actual inciso 3° del artículo 79 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Sin embargo, respecto de las leyes relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso.

49. Suprimese el último inciso del artículo 79 de la Constitución Nacional.

50. El actual artículo 80 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Tal como lo prevé el ordinal 4° del artículo 76, habrá un plan nacional de desarrollo económico y social, y de obras públicas, que señalará, de un lado, los objetivos del mismo, y del otro, los programas, los recursos, especialmente financieros, y las estrategias para su consecución, así como un determinado orden de prioridades.

De dicho proyecto hará parte, igualmente, el plan de desarrollo de la Administración de Justicia.

Con el objeto de dar primer debate al proyecto mencionado habrá una comisión especial permanente. Esta comisión estará formada por 25 representantes y 25 senadores elegidos en cada Cámara mediante el sistema del cuociente electoral.

En el curso del primer debate, cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un nuevo servicio sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido objeto de un análisis de costo-beneficio que muestre su conveniencia, y la comisión lo considera ajustado a los objetivos y estrategias del plan, podrá ser acogido por ésta con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros. La iniciativa parlamentaria así aprobada será incluida en el proyecto del plan de desarrollo.

Con todo, si el Gobierno la juzga inaceptable, informará a la Comisión en el término de 10 días, sobre las razones que motivan su rechazo. Si la Comisión con la misma mayoría insistiere, quedará incorporada al respectivo plan.

La Comisión Especial Permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos y programas de desarrollo económico y social, de las obras públicas y de la Administración de Justicia, a partir de la fecha en que sean presentados por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará *ipso facto* al conocimiento del Senado por un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

La ley orgánica de la planeación definirá los procedimientos para la elaboración, discusión y aprobación de este proyecto, que no hayan sido previstos en este artículo, así como la forma en que se hará la concertación entre las fuerzas económicas y sociales privadas, y las comunidades regionales, con el Gobierno Nacional.

La Comisión designará tres senadores y tres representantes para que concurren con carácter informativo, lo mismo a los organismos nacionales encargados de preparar el plan de desarrollo, que a las instancias de concertación del mismo. En la misma calidad y ante las mismas entidades concurrirán los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte de Casación y del Consejo de Estado y los representantes de las regiones.

La planeación será indicativa para el sector privado e imperativa para el sector público.

51. Artículo Nuevo

Créase el sistema de Control de Resultados de la Administración Pública Nacional, cuyo objetivo es vigilar el cumplimiento del plan de desarrollo económico y social, de obras públicas y de la Administración de Justicia, así como sus programas y proyectos, y verificar los avances y resultados de los mismos en términos de tiempo, costos y prioridades.

52. Artículo Nuevo

Para la administración del sistema establecido en el artículo anterior, créase el Departamento Nacional de Control de Resultados como organismo del Estado, de naturaleza jurídica especial.

53. Artículo Nuevo

El Departamento Nacional de Control de Resultados tendrá las siguientes funciones:

a) Verificar que los planes y programas de desarrollo se lleven a cabo dentro de los plazos, prioridades y costos previstos, de acuerdo con los cronogramas y financiaciones preestablecidos;

b) Señalar los desfases que en cada una de las etapas de los planes y proyectos se vayan presentando y precisar las responsabilidades correspondientes;

c) Verificar si los programas están cumpliendo los objetivos definidos por el legislador o por el Gobierno;

d) Informar al Presidente de la República, al Congreso, a la Comisión del Plan y a la opinión pública respecto de la ejecución de los planes, proyectos y programas. En caso de retrasos, sobrecostos o parálisis de éstos, el Departamento analizará y opinará sobre las causas de los mismos, señalando entre los distintos puntos que considere pertinentes, si se trata de un error en la planeación, en la decisión, o en la ejecución de los mismos;

e) Practicar visitas de inspección a los diferentes organismos de la administración nacional y solicitar a los mismos la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, los cuales están en la obligación de suministrarla oportunamente;

f) Designar comisiones encargadas de pasar revista periódica a la acción del ejecutivo en materias como las relaciones internacionales, el comercio exterior, la convivencia ciudadana, la delincuencia, la política agraria, militar, fiscal, monetaria, cambiaria, etc. Dichas comisiones podrán ser integradas total o parcialmente por ciudadanos particulares, quienes deberán ser personas sobresalientes de la sociedad por su buen nombre e ilustración. La Secretaría Técnica de estas comisiones estará a cargo del Departamento;

g) Las demás que le sean asignadas por la Ley y los reglamentos.

54. Artículo Nuevo

La Dirección y administración del Departamento estarán a cargo de un Director Nacional de Control de Resultados, funcionario del Estado, elegido por el Congreso de terna presentada por el Presidente de la República, para períodos de cinco años.

La Ley regulará los demás aspectos que tengan que ver con esta Institución.

55. El actual artículo 81 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Ningún proyecto será Ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva.

2. Haber sido estudiado en la respectiva comisión permanente la cual presentará a la plenaria un informe sobre las distintas alternativas surgidas en su seno, recomendará un texto para iniciar la discusión en primer debate en plenaria y sugerirá la mejor manera de llevar a cabo éste.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara, en primer y segundo debates.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno. El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberá verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente haya señalado el

reglamento, el cual regulará los demás aspectos relacionados con el trámite de las leyes.

56. El actual artículo 82 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

Las decisiones en Congreso pleno, en cada una de las Cámaras y en las Comisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

57. Artículo Nuevo

El Congreso en pleno elegirá Procurador General de la Nación y Contralor General de la República, escogidos de los candidatos que a razón de uno le enviarán:

1. En el caso del Contralor, el Presidente de la República, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

2. En el caso del Procurador, el Presidente de la República, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura.

Sus nombres se harán públicos por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de su elección.

TITULO VIII

DEL SENADO

58. El actual artículo 93 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

El Senado de la República se compondrá de 114 senadores elegidos en circunscripción nacional.

Las faltas absolutas o temporales de los Senadores serán llenadas por los candidatos no elegidos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral.

TITULO IX

DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

59. Del actual artículo 102 de la Constitución Nacional, suprimense los ordinales 1° y 2°.

TITULO X

DISPOSICIONES COMUNES A AMBAS CAMARAS

60. Adiciónase el actual artículo 103 de la Constitución Nacional, con los siguientes incisos:

Una vez terminado el debate, el Congreso podrá considerar la moción de amonestación a los Ministros, que presenten al menos cinco de sus miembros. Para su aprobación se requiere la mitad más uno de sus integrantes. Para la votación de la moción de amonestación la Mesa Directiva de la corporación correspondiente deberá señalar con tres días de anticipación a lo menos, la fecha y hora en que aquella deba realizarse. El reglamento regulará esta disposición.

Habrà una sesión cada dos semanas en la Cámara y otra en el Senado, que no deberán coincidir, reservadas prioritariamente a las preguntas orales de los miembros de una y otra Cámara, a los Ministros, y a las respuestas de éstos. Las preguntas deberán ser concretas y sucintas al igual que las respuestas y no darán lugar a debate ni a interpelaciones. El reglamento señalará su trámite.

61. El actual artículo 104 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Tanto las sesiones en el Congreso como en las Comisiones, serán públicas. Podrán, en consecuencia, ser transmitidas por radio y televisión, salvo cuando ellas decidan que sean secretas por tratarse de temas vinculados con la seguridad nacional o las relaciones internacionales.

Las votaciones también serán públicas pero la respectiva corporación podrá determinar en qué casos se votará secretamente.

Es deber de las Cámaras sesionar cuando menos cuatro veces a la semana.

62. El actual artículo 105 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Los individuos de una y otra Cámara representan a los electores de sus respectivas circunscripciones, y deberán votar consultando la justicia, el bien común y los términos del mandato recibido.

63. Adiciónase el actual artículo 106 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

La inviolabilidad en cuanto al uso de la palabra no comprende los casos de calumnia o injuria.

64. El actual artículo 107 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Los miembros del Congreso gozarán de inmunidad durante el período de sesiones, treinta días antes y veinte días después. Durante dicho tiempo no podrán ser detenidos ni privados de su libertad por motivo alguno, sin permiso de la Cámara respectiva, a menos que en su contra se dicte resolución de acusación o su equivalente.

El proceso y el juzgamiento de los Congresistas y toda medida que afecte su libertad física será de la competencia de la Corte de Casación conforme lo establezca la Ley.

En caso de flagrante delito, podrán ser capturados y puestos a disposición de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, para ser entregados a la Corte de Casación.

65. El actual artículo 108 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Nadie podrá simultáneamente tener la investidura de Senador y Representante, Diputado o Concejal. La infracción de este precepto vicia de nulidad las respectivas elecciones.

66. Artículo Nuevo

A objeto de que la Nación colombiana no sea ni ahora ni nunca, el patrimonio de ninguna familia ni persona, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán ser miembros de alguna de las Cámaras y simultáneamente de cualquier otro cuerpo colegiado. La violación de este precepto vicia de nulidad las respectivas elecciones.

67. El actual artículo 109 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

El Presidente de la República no puede conferir empleo a los Senadores y Representantes. La aceptación de cualquier cargo por un miembro del Congreso, implica la pérdida de su investidura.

68. Adiciónase el actual artículo 110 de la Constitución Nacional, con el siguiente inciso:

Los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios, sindicatos, asociaciones o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente los actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán declararlo así en la primera sesión en que hagan uso de la palabra.

69. Artículo Nuevo

La Administración del Congreso estará encomendada a una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, a cuya cabeza estará un Consejo Directivo integrado de la siguiente manera:

El Presidente del Senado, el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Ministro de Hacienda o el Viceministro, el Presidente de la Cámara, el Presidente de la Corte Constitucional y el Presidente del Consejo de Estado.

El Director de esta Unidad será elegido por el Consejo Directivo para períodos de cinco años y

deberá llenar los mismos requisitos que para ser Senador de la República.

La Entidad Administrativa Especial tendrá a su cargo la preparación y ejecución del presupuesto del Congreso y el manejo de su régimen de personal, los servicios generales y todo lo referente al soporte administrativo de las Cámaras.

El Gobierno incorporará al Proyecto de Presupuesto Nacional, sin modificaciones, el que hubiere aprobado el Consejo Directivo.

TÍTULO XI

DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL VICEPRESIDENTE Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

70. El actual artículo 114 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

El Presidente de la República será elegido por la mayoría absoluta de los votos válidamente depositados, para un periodo de cinco años.

Si en una primera elección ninguno de los candidatos obtuviere la mayoría señalada en el inciso anterior, habrá una nueva elección cinco semanas más tarde en la cual sólo podrán participar los dos candidatos que mayor respaldo electoral hubieren obtenido.

En la misma fecha, en la misma papeleta y para el mismo periodo será elegido Vicepresidente de la República. El candidato a Vicepresidente en la segunda vuelta puede ser diferente al de la primera.

La elección del Presidente de la República y de miembros del Congreso podrán coincidir o realizarse en fechas diferentes, según lo determine la Ley, que deberá ser aprobada por los votos de los dos tercios de los asistentes.

Las elecciones para alcaldes municipales, concejales y Diputados se llevarán a cabo siempre en fecha diferente a la de Presidente o Congressistas.

En las elecciones municipales, sólo podrán votar quienes tengan al menos tres meses de residencia en el respectivo municipio. La ley reglamentará este punto.

71. El actual ordinal 4° del artículo 120 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Presentar a las Asambleas Departamentales ternas de candidatos para que ésta elija al Gobernador del respectivo Departamento. El periodo de éstos será de dos años y seis meses. La ley determinará los casos en los cuales el Presidente de la República suspenderá o desvinculará a los Gobernadores, antes de que su mandato finalice, y la forma de proveer transitoriamente dicho cargo.

72. Adiciónase el actual inciso 5° del artículo 120 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

El Gerente General o Presidente del Banco de Emisión será elegido por la Junta Directiva de éste.

73. El numeral 18 del actual artículo 120 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, así como los derechos referentes a la propiedad industrial, todo con arreglo a las leyes.

74. Suprímese el parágrafo del actual ordinal 1° del artículo 120 de la Constitución Nacional.

75. Artículo Nuevo.

El Presidente de la República podrá declarar en estado de alarma todo el territorio nacional o parte de él hasta por un término de treinta días prorrogables por un periodo igual, cuando a su juicio haya graves motivos para temer perturbaciones del orden público. Mediante tal declaración el Gobierno podrá limitar las libertades públicas, pero no suspenderlas. La ley reglamentará la materia.

Podrá igualmente, ordenar el Gobierno, previa decisión unánime tomada en Consejo de Ministros,

que sean aprehendidas y retenidas las personas contra quienes haya pruebas de que atentan contra la paz pública. El Procurador será informado antes de que la orden se cumpla, y tendrá la facultad de tomar todas las medidas que considere convenientes para la defensa de los derechos de los retenidos. La orden llevará la firma de todos los ministros.

Transcurridos tres días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el Gobierno procederá a ordenarlas o las pondrá a disposición de los Jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley.

76. El actual artículo 121 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

En caso de guerra exterior o de conmoción interior, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración el Gobierno tendrá, además de las legales, las facultades que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público, y podrá suspender los derechos que la Constitución garantiza sólo en tiempo de paz, y tendrá, además, las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho Internacional, rigen para la guerra entre naciones. La ley a que se refiere este inciso no podrá ser modificada ni derogada por decretos legislativos del Gobierno.

Salvo el caso de guerra exterior, el Gobierno necesitará autorización del Senado para la declaración del estado de sitio. Su duración no podrá ser superior a tres meses, pero podrá ser prorrogada hasta por otro tanto si así lo aprueban las Cámaras. La prórroga requiere nuevo decreto.

Tanto cuando declara el estado de sitio como cuando lo prorroga, el Presidente de la República se dirigirá a la Nación para informarle sobre las causas que dan origen a su determinación.

Los decretos que para el exclusivo restablecimiento del orden público dicte el Presidente de la República tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los ministros.

El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el Estado de Sitio, dentro de las limitaciones previstas en el inciso 1°.

La existencia del Estado de Sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso. Si éste no estuviere sesionando, se reunirá por derecho propio dentro de los diez días siguientes a la declaración del estado de excepción y hasta tanto éste sea levantado. Si vencido el término que esta Constitución prevé, el Gobierno no ha levantado el Estado de Sitio, éste quedará automáticamente sin efecto al igual que los decretos que bajo su imperio se hayan dictado.

El Congreso podrá levantar el Estado de Sitio antes de que el plazo de su prórroga termine, si a su juicio han desaparecido las causas que lo justificaban.

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

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

77. Adiciónase el artículo 122 de la actual Constitución Nacional con el siguiente inciso, que deberá codificarse después del segundo:

Mediante tales decretos el Gobierno sólo podrá modificar temporalmente la legislación tributaria. Si un año después de dictada ésta, el Congreso no la ha aprobado mediante ley, dejará de regir, recuperando su vigencia la anterior.

78. El actual artículo 124 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Cuando por cualquier razón faltare el Vicepresidente entrarán a ejercer la Presidencia de la República, los ministros en el orden que establezca la Ley, y en su defecto, los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la Capital de la República.

79. Artículo Nuevo.

Son funciones del Vicepresidente de la República:

1. Representar al Presidente de la República, cuando éste lo determine, en las actividades diplomáticas y protocolarias.

2. Coordinar sectores de la Administración Pública, en los términos de la delegación que le haga el Presidente.

3. Asistir al Consejo de Ministros y al Consejo de Política Económica y Social, a iniciativa del Presidente.

80. El actual artículo 127 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

En caso de falta absoluta del Presidente de la República el Vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del periodo, y el Congreso procederá a elegir nuevo Vicepresidente, que deberá ser de la misma filiación política del anterior. Si el encargado de la Presidencia fuere un Ministro o un Gobernador, por falta absoluta del Vicepresidente, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes, con el objeto de elegir nuevo Vicepresidente quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la República. En caso de que el Ministro o Gobernador encargado no hiciere la convocatoria, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

81. Del actual artículo 129 de la Constitución Nacional serán reemplazados los incisos 1° y 2°, así:

El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso. Los ex presidentes que hayan ejercido el cargo por el término de dos años al menos serán Senadores Vitalicios.

No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia durante el año inmediatamente anterior a la elección.

82. Artículo Nuevo.

Con el objeto de que los funcionarios sean servidores de la comunidad y no de grupo político alguno, y de garantizar efectivamente a todos los colombianos el acceso a la función pública en igualdad de condiciones habrá una carrera administrativa a nivel nacional, departamental y municipal a la cual estarán vinculados los funcionarios que desempeñen cargos administrativos que no sean de dirección, confianza o manejo. La Ley reglamentará lo referente al acceso por mérito a la carrera, la permanencia en ella y la desvinculación de los empleados, de suerte que la estabilidad no se convierta en inamovilidad de los mismos.

Parágrafo. A las entidades territoriales se les aplicará inmediatamente el régimen de personal vigente para la Nación mientras se expide la ley referente a ellas.

83. Artículo Nuevo.

Con el objeto de garantizar la moralidad pública y la igualdad ciudadana en la contratación con el Estado, la ley, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar, reglamentará la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios, aun por culpa leveísima, que participen en la adjudicación de los contratos cuando la Administración haya sido condenada

a indemnizar al licitante que de acuerdo con la sentencia correspondiente le ofrezca la propuesta más favorable. La acción de los proponentes para reclamar en estos casos no será inferior a un año.

La ley reglamentará, así mismo, la responsabilidad del proponente ilegalmente beneficiado con la adjudicación del contrato.

TITULO XII

DE LOS MINISTROS DEL DESPACHO

84. Adiciónase el actual artículo 134 de la Constitución Nacional, con el siguiente inciso que quedará de segundo:

Los proyectos de ley que el Gobierno someta a consideración del Congreso deben ser previamente objeto de deliberación en Consejo de Ministros.

85. Artículo Nuevo.

Los ministros y jefes de Departamentos Administrativos no podrán ejercer ninguna profesión ni hacer parte de la Junta Directiva de empresas industriales o comerciales de carácter privado, así como tampoco ejercer actividades de este tipo.

TITULO XIII

DEL CONSEJO DE ESTADO

86. El actual artículo 136 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

Habrán un Consejo de Estado integrado por el número de miembros que determine la ley.

Los ministros tendrán voz en el Consejo cuando éste actúe como organismo consultivo del Gobierno y en el caso del artículo 122.

Cualquier ciudadano colombiano podrá ser miembro de la Corte Constitucional, la Corte de Casación y el Consejo de Estado, así como de cualquier otro tribunal, con absoluta independencia de su filiación política.

87. El actual inciso 2º del artículo 141 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

En el caso de que trata el artículo 122 de la Constitución, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado. Los dictámenes del Consejo de Estado no son obligatorios para el Gobierno, pero deben hacerse públicos por éste.

TITULO XIV

DEL MINISTERIO PUBLICO

88. El actual artículo 144 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Los funcionarios del Ministerio Público sólo podrán intervenir en los procesos judiciales en razón de investigación que solicite alguna de las partes.

89. El actual artículo 146 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

El Procurador General de la Nación deberá reunir las mismas calidades que los Magistrados de la Corte de Casación.

90. Artículo Nuevo.

Los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte de Casación y el Consejo de Estado, serán elegidos para periodos de ocho años. No habrá edad de retiro forzoso, ni ésta podrá ser obstáculo para la elección.

TITULO XV

DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

91. Artículo Nuevo.

Quien causa daño a otro está en la obligación de repararlo, salvo los casos que por vía de excepción prevean la Constitución o la ley.

92. Artículo Nuevo.

Los términos procesales obligan tanto a los jueces como a las partes. Alegar circunstancias como exceso de trabajo para su incumplimiento no exime de responsabilidad a aquéllos.

Con el objeto de que se cumplan dichos términos por parte de los jueces, las partes podrán solicitar, vencido el plazo para la toma de una decisión, que ésta se adopte inmediatamente. Presentado el recurso de oportunidad, el juez deberá decidir a más tardar dentro de los diez días siguientes. No hacerlo constituye causal de mala conducta sin perjuicio de la responsabilidad penal a que pueda haber lugar.

Los jueces sólo pueden fallar en derecho.

Todas las personas tienen derecho a un proceso y a una sentencia justos.

93. Artículo Nuevo.

El ejercicio de cualquiera de las acciones legales no podrá estar sujeto en ningún caso a la cancelación previa de sumas controvertidas.

94. El actual artículo 148 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Los Presidentes de las Cortes y el Consejo de Estado serán elegidos cada dos años.

Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación que escogerá entre los candidatos que le presentarán a razón de dos el Presidente de la República y de uno el Consejo Superior de la Judicatura. Sus nombres se harán públicos por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de su elección.

La ley reglamentará la presente norma.

95. Artículo Nuevo.

Tanto la municipalidad como cualquiera de sus habitantes podrá ejercer acción popular ante los jueces competentes, a objeto de evitar el daño contingente que amenace a personas indeterminadas, y de preservar lo mismo el medio ambiente que la seguridad de los vecinos de bienes de uso público así como de estos mismos.

También podrán los ciudadanos hacer uso de dicha acción, cuando los productos, bienes y servicios que adquieren adolezcan de la calidad o de la cantidad suficiente. La ley reglamentará la materia de suerte que sea indemnizado el daño colectivo. Reglamentará igualmente el destino que se le dará a las indemnizaciones y compensaciones respectivas.

96. Artículo Nuevo.

Las acciones populares igualmente podrán ser utilizadas por los ciudadanos ante la jurisdicción administrativa para exigir el cumplimiento de un deber que la administración eluda u omite. También podrá ejercerse esta acción contra los actos preparatorios de otro manifestamente ilegal.

La ley reglamentará esta disposición.

TITULO XVI

DE LA FUERZA PUBLICA

97. El actual inciso 1º del artículo 168 de la Constitución Nacional, será reemplazado por el siguiente:

La fuerza armada no es deliberante. En consecuencia, no podrá tomar decisiones de carácter político. Sus decisiones militares se sujetarán estrictamente a la ley y a la política adoptada por el Presidente de la República.

98. Adiciónase el artículo 168 de la actual Constitución Nacional con el siguiente inciso:

El Presidente de la República es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

La Ley reglamentará esta disposición.

99. El actual artículo 170 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Sólo de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar, salvo los casos de traición a la patria.

TITULO XVII

DE LAS ELECCIONES

100. Adiciónase el actual artículo 172 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

No habrá suplentes. Las faltas absolutas serán cubiertas por el miembro de la lista que le siga al último que consiguió ser elegido.

Las faltas temporales cuando sean motivadas en problemas de salud también dan origen al mismo tratamiento previsto en el inciso anterior.

101. Suprímese el actual artículo 173 de la Constitución Nacional.

102. El actual artículo 175 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

La elección de Diputados a las Asambleas se hará en circunscripción uninominal la cual será delimitada por el Consejo de Estado a propuesta del Consejo Nacional Electoral. Dichas circunscripciones obedecerán, en lo posible, a las asociaciones de municipios, o a las provincias, donde hubiere.

103. Suprímese el actual artículo 176 de la Constitución Nacional.

104. El actual inciso 1º del artículo 177 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Los Representantes a la Cámara serán elegidos en circunscripciones uninominales, al interior de los actuales departamentos, y ellas serán delimitadas por el Consejo de Estado a propuesta del Consejo Nacional Electoral.

105. Artículo Nuevo.

Con el objeto de garantizar la independencia de los partidos o movimientos políticos, de cualquier otro poder, ya sea privado u oficial, el Estado financiará total o parcialmente sus campañas y su organización.

Los reembolsos que a título de financiación se hagan, se entregarán a cada candidato en proporción al número de votos con los que salió elegido, o del número de votos obtenidos.

La ley reglamentará la materia a que se refiere este artículo.

106. El actual artículo 179 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Cada ciudadano colombiano tiene derecho a un voto, el cual será libre, igual y secreto.

El Estado podrá estimular a los ciudadanos para que concurran a votar, pero no podrá castigar con sanciones a quienes no lo hagan.

107. Artículo Nuevo.

Los partidos políticos son asociaciones de libre formación que tienen por objeto contribuir a la organización y desarrollo político del pueblo y a la expresión de su voluntad.

Su estructura y funcionamiento estarán sometidos a los principios democráticos.

Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un partido político, y los derechos y garantías consagrados en esta Constitución a favor de los colombianos, no están condicionados en ninguna forma a la afiliación o pertenencia a estas agrupaciones.

108. Artículo Nuevo.

Todos los colombianos tienen derecho, ya individualmente, ya asociados, a constituirse en oposición pacífica al Gobierno y a no ser perseguidos de ninguna manera por ello.

El líder de la oposición será el jefe del partido o movimiento político fuera del Gobierno que haya alcanzado el mayor número de votos en la última elección general.

El jefe de la oposición será considerado servidor del Estado y como tal tendrá remuneración igual a la que percibe un Senador, si por algún otro concepto no recibe remuneración del erario público.

TITULO XVIII

DE LA ADMINISTRACION REGIONAL,
DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

109. El inciso 2° del actual artículo 181 será reemplazado por el siguiente:

El Gobernador, como agente del Gobierno, dirigirá y coordinará en el departamento los servicios nacionales. Es deber del Presidente de la República dictar la reglamentación general o especial, referente a esta delegación de funciones.

110. Artículo nuevo.

Las regiones organizadas por la Ley bajo la forma de establecimientos públicos de carácter territorial, representan los intereses de sus respectivas circunscripciones ante las instancias nacionales y ante otras regiones, y tienen por objeto la planeación y el desarrollo económico y social de sus áreas respectivas.

La región se formará autónoma y voluntariamente mediante la suscripción por los respectivos gobernadores, previa autorización de sus asambleas, de los estatutos que regulen su constitución y funcionamiento. El Presidente de la República promulgará dichos estatutos mediante decreto.

La ley determinará igualmente cuáles servicios del Estado pueden ser asumidos por estas instituciones cuando se constituyan y los recursos para atenderlos.

La junta directiva del respectivo establecimiento público estará integrada por los gobernadores de los departamentos que la componen y por un representante de cada una de las asambleas, los Ministros de Hacienda, de Desarrollo Económico y Social, y el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, o sus delegados. La junta designará al gerente respectivo.

111. El actual artículo 182 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo departamental y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación, de las entidades territoriales y de la región, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, así como los recursos para atenderlos.

El 16% de los ingresos ordinarios de la Nación será distribuido entre los municipios y las asociaciones de municipios a cuyo cargo esté la educación primaria y los servicios básicos de salud. Esta transferencia recibirá el nombre de Situado Fiscal.

Los servicios mencionados se prestarán conforme a los planes y programas que establezcan dichas entidades en coordinación con la Nación.

Los porcentajes de sus ingresos que en la actualidad los departamentos destinan a los servicios de educación y salud que se trasladan, se transferirán a los municipios con el mismo destino. Las sumas correspondientes les serán giradas directamente a los que con más de cincuenta mil habitantes, y a las asociaciones cuando superen la cifra anterior.

112. Artículo nuevo.

Para lograr el desarrollo armónico de las diferentes regiones, las transferencias del Estado por concepto del Situado Fiscal y del IVA a las entidades territoriales, se distribuirá según el lugar que en el total nacional ocupe el respectivo departamento o municipio en razón de su número de personas con

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La ley determinará los porcentajes respectivos con base en los indicadores oficiales, procurando estimular simultáneamente el esfuerzo fiscal de dichas entidades territoriales, de suerte que contribuyan a la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su capacidad fiscal.

La transferencia a los municipios por concepto del IVA será al menos del 54% del valor del recaudo y a los departamentos de 32%.

113. Artículo nuevo.

Todo el que explote un recurso natural no renovable, pagará regalías a la Nación.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de hidrocarburos o de minerales, tendrán derecho a una participación en dichas regalías.

Igual derecho tendrán los departamentos y municipios en cuyo territorio se encuentren los puertos por los cuales se exporte el mineral o el hidrocarburo cuando sea el caso. La ley reglamentará la materia.

Con los recursos de las regalías de la Nación que no sean destinados a las entidades territoriales, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se asignarán a las distintas regiones de conformidad con el número de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

114. Adiciónase al artículo 183 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

Los actuales impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia no podrán ser ni suprimidos, ni disminuidos, así como tampoco transferidos a la Nación, mediante leyes o decretos, salvo en caso de guerra internacional.

115. El actual artículo 186 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Los representantes participarán en los organismos departamentales de planeación en igualdad de condiciones a los demás integrantes, sin perjuicio de la iniciativa del gobernador según los artículos 187 y 194.

116. El inciso 1° del actual artículo 201 de la Constitución Nacional será reemplazado por éste:

Los alcaldes serán elegidos por la mayoría absoluta de los votos válidamente depositados para un período de cuatro años. Si en una primera elección ninguno de los candidatos obtiene la mayoría señalada en este inciso, habrá una nueva elección cinco semanas más tarde en la cual sólo podrán participar los dos candidatos que mayor respaldo electoral hubieren obtenido. Los alcaldes no podrán ser reelegidos en ningún caso.

117. El inciso 2° del artículo 201 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

Nadie podrá ser al mismo tiempo alcalde y congresista, diputado, consejero intendencial o comisario o concejal. La violación de este precepto vicia de nulidad las respectivas elecciones.

118. Artículo nuevo.

Los municipios con una población superior a 750.000 habitantes, recibirán el nombre de Distritos y podrán dividirse en unidades administrativas descentralizadas o Municipios Interiores, que tendrán competencia, autoridades y patrimonio propios, y autonomía administrativa respecto del Distrito. Estas unidades administrativas llevarán el nombre de zonas, comunas, o cualquiera otro que se desee adoptar, y no podrán tener menos de 250.000 habitantes. Tendrán personería jurídica.

Las entidades territoriales así organizadas, serán administradas por un Concejo elegido popularmente, y por un burgomaestre designado por el Alcalde Distrital quien ejercerá sobre ellas la tutela

administrativa con miras a coordinar la planeación y el desarrollo económico y social de la ciudad.

La ley, al reglamentar la anterior disposición determinará qué servicios se prestarán en el Municipio Interior, los recursos propios de éstos y los que por vía de transferencia deba recibir.

119. Artículo nuevo.

Los Concejales del Distrito serán elegidos en los municipios interiores.

Las entidades territoriales que por determinación de la ley tengan el carácter de regiones y distritos fronterizos podrán adelantar directamente con las autoridades correspondientes del país vecino acciones de cooperación dirigidas a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos, la preservación del medio ambiente y la atención de calamidades públicas.

La ley reglamentará este artículo.

TITULO XIX

DE LA HACIENDA

120. Elimínase el párrafo del artículo 208.

121. El actual artículo 212 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

El Gobierno puede solicitar al Congreso, cuando no haya partida votada, o ésta no sea suficiente, la apertura de créditos extraordinarios o adicionales.

CAPITULO NUEVO

DE LOS DEBERES DEL ESTADO
Y LOS PARTICULARES

— Son deberes del Estado:

1o. Desplegar toda la actividad que esté a su alcance para crear las condiciones de hecho y de derecho que garanticen a todos el disfrute de las garantías y libertades consagradas en esta Constitución.

2o. Divulgar y explicar en forma permanente a través de los medios de comunicación social el contenido y alcance de la Constitución.

— Son deberes de los ciudadanos:

1o. Tomar las armas en defensa de la independencia nacional, de acuerdo con la ley.

2o. Ser tolerante con la opinión ajena y respetar el derecho de los otros.

3o. Preservar en la medida en que le correspondan los recursos naturales y el medio ambiente.

TITULO XX

DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

122. El actual artículo 214 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confiere ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

1°. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objeto de los por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

2°. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno de cualquier naturaleza que sea, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.

En las acciones de inexequibilidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación. En los casos de los artículos 121 y 122, cualquier ciudadano puede intervenir para defender o im-

pugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren.

3. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de las ordenanzas de las asambleas.

4. Decidir definitivamente sobre la conformidad con la Constitución de los tratados públicos suscritos por el Gobierno.

El Procurador General de la Nación dispondrá de un término de 15 días para rendir concepto y la Corte de 45 para decidir. El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley.

La ley determinará la estructura de la Corte Constitucional, el número de sus integrantes, los plazos para dictar sentencias, y las sanciones a que dará lugar el incumplimiento de estos últimos.

TITULO XXI

DE LA REFORMA DE ESTA CONSTITUCION

123. El actual artículo 218 de la Constitución Nacional será reemplazado por el siguiente:

La Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo que además de los trámites previstos en el artículo 81 lleve los siguientes requisitos:

Ser discutido y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo lo hará el Presidente del Congreso.

También podrá ser reformada la Constitución mediante referéndum, cuando sea aprobado por la mayoría absoluta de los votantes y el número de votos válidos sea por lo menos la mitad más uno del cuerpo electoral.

El referéndum podrá ser convocado por el Congreso mediante ley aprobada por la mitad más uno de sus miembros, o por el Presidente de la República mediante decreto que lleve la firma de todos los ministros. En este último caso, si el Congreso, por la mitad más uno de sus miembros expresa en votación convocada por lo menos con tres días de anticipación, su oposición al referéndum, éste no podrá llevarse a efecto.

Si el Congreso no estuviere reunido para la fecha, debe ser convocado. Si no lo es, sesionará por derecho propio a objeto de pronunciarse al respecto, si lo estima pertinente.

El Congreso por la misma mayoría señalada en el inciso 4° podrá introducir nuevos temas o suprimir los que considere inconvenientes.

El referéndum será presentado de manera que a cada tema corresponda una pregunta o un artículo, si es el caso, y en forma que los electores tengan libertad para escoger libremente en el temario qué votan positivamente y qué votan negativamente.

También podrá ser reformada la Constitución mediante una Asamblea Constituyente convocada por el Congreso mediante ley, o directamente por el pueblo aprovechando cualquier elección general. En este último caso la Registraduría tendrá la obligación de contabilizar las papeletas a favor o en contra de la convocatoria. La ley que convoque a una Constituyente deberá ser aprobada por la mitad más uno, al menos, de los miembros de ambas Cámaras.

Para que la convocatoria de una Asamblea Constituyente hecha por el pueblo se entienda aprobada, es necesario que lo sea por la mitad más uno de quienes concurren a las urnas y el número de votos válidos que se expresen en ellas sea superior a la mitad del cuerpo electoral.

De ser aprobada la Constituyente, ella será integrada mediante el sufragio universal directo, pero

en sus deliberaciones podrán tener voz las instituciones o entidades que ella misma determine en su propio reglamento.

El pueblo, directamente, aprovechando una elección general, también podrá convocar a referéndum. Si éste es aprobado por la mitad más uno de los votantes y el número de votos válidos supera el 50% del cuerpo electoral, el referéndum será convocado por el Gobierno, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la decisión popular.

Los actos reformativos de la Constitución que discuta el Congreso pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, de los ministros del despacho, de un número de concejos municipales que represente por lo menos la mitad más uno de sus respectivos municipios y simultáneamente la mayoría de la población colombiana según el último censo electoral.

La ley reglamentará los otros aspectos referentes al referéndum y a la iniciativa popular.

Sigue firma.

TITULO XXII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

124. Artículo Nuevo.

La presente Constitución no podrá ser reformada ni total ni parcialmente en los próximos cinco años contados a partir del cuatro de julio de 1991.

125. La primera designación de magistrados de la Corte Constitucional será hecha por el Presidente de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto que comedidamente presentamos a la consideración ilustrada de esta Magna Asamblea, se esfuerza por ser una respuesta a problemas concretos de la sociedad colombiana. Tiende a variar situaciones de la vida real, tratando de aprender de nuestra experiencia y de interpretar las aspiraciones de libertad, igualdad, justicia, democratización, seguridad y eficiencia de nuestra sociedad. Es un proyecto concebido y preparado de buena fe. Lejos de intereses particulares y pensando sólo en el interés general.

No se encamina nuestro esfuerzo a construir una república aérea, como desaconseja el Libertador Bolívar en palabras que merecen recordarse: "Permítame—decía él—que animado de un celo patriótico me atreva a dirigirme a vosotros, para indicaros ligeramente las causas que condujeron a Venezuela a su destrucción... Las primeras pruebas que dio nuestro Gobierno de su insensata debilidad, las manifestó con la ciudad subalterna de Coro... La Junta Suprema en lugar de subyugar aquella indefensa ciudad que estaba rendida con solo presentar nuestras fuerzas marítimas delante de su puerto, la dejó fortificar y tomar una actitud tan respetable que logró subyugar después la confederación entera... Los códigos que consultaban nuestros magistrados, no eran los que podían enseñarles la ciencia práctica del Gobierno, sino los que han formado ciertos buenos visionarios que, imaginándose repúblicas aéreas, han procurado alcanzar la perfección política, presuponiendo la perfectibilidad de linaje humano. Por manera que tuvimos filósofos por jefes, filantropía por legislación, dialéctica por táctica y sofistas por soldados. Con semejante subversión de principios y de cosas, el orden social se resintió, extremadamente conmovido, y desde luego cortó el Estado a pasos agigantados a una disolución universal que bien pronto se vio realizada".

Dentro de la misma línea de pensamiento el Presidente Rafael Núñez se dirigió al Consejo de Dele-

* Manifiesto de Cartagena.

garios en los siguientes términos, que conservan hoy tanta vigencia como el once de noviembre de 1885: "La nueva Constitución ha venido elaborándose silenciosamente en el alma del pueblo colombiano a medida que sus públicos infortunios tomaban carácter de crónicos, con agravación progresiva... La reforma política... no será, pues, copia de instituciones extrañas; ni parto de especulaciones aisladas de febriles cerebros: ella será un trabajo como de codificación natural y fácil del pensamiento y anhelo de la nación...". Es decir, no debe, como dijera algún autor, nacer como Minerva de la cabeza de Júpiter. En los principios anteriores hemos querido que se inspire nuestro proyecto; desde luego no sabemos si lo habremos logrado. Es difícil ser juez de sí mismo.

Las grandes columnas de nuestra organización política actual son:

1. Un régimen liberal y democrático de derecho con centralización política y descentralización administrativa.
2. Un régimen presidencial con un ejecutivo que dirige la acción del Estado.
3. Un Sistema de separación de poderes y de libertades públicas.
4. Un congreso bicameral.
5. Un órgano jurisdiccional independiente.
6. Un Estado intervencionista.

No creo que queramos pasar de este régimen liberal y democrático a uno autoritario o totalitario donde haya delitos de opinión, o en el cual el poder no tenga su origen en el voto, o en el que impere la arbitrariedad o la razón de Estado. Tampoco que queramos cambiar el régimen presidencial por el parlamentario o el directorial aunque evidentemente hay que equilibrar las relaciones entre ellos, no con el ánimo de hacer de la Presidencia un Ejecutivo débil, sino de rescatar para el Congreso ciertas atribuciones, fortalecer su capacidad de control, y rescatar su independencia orgánica. No creemos, de otro lado, que deseemos establecer el unicameralismo, pues la calidad de la decisión legislativa probablemente se resentiría, pues ésta está vinculada a la oportunidad de un reexamen de la decisión aprobada, por personas que tienen otro origen territorial, y que al desarrollar espíritu de cuerpo, practicarán el llamado "control territorial". Menos aún una administración de justicia sometida a cualquiera otro de los poderes públicos. Tampoco seguramente somos partidarios del Estado gendarme o de prescindir de la separación de las ramas del poder público o de las libertades ciudadanas. En lo económico estamos lejos de querer reemplazar nuestro sistema de libre empresa por otros que niegan la iniciativa privada o la propiedad sobre los medios de producción, o por formas de organización que eliminen, bajo figuras corporativas, nuestra libertad empresarial. No se trata pues, de cambiar de régimen político. Se trata sólo de perfeccionar el actual, y de purificarlo, para que haya entre otras cosas voto libre, que hoy en gran medida brilla por su ausencia.

Como consecuencia lógica, por más esfuerzos que se hagan no será posible cambiar radicalmente la Constitución, redacción, sino sólo reformarla, para recoger los movimientos que se han dado en el seno de la sociedad. No se producirá entonces un cataclismo que arrase nuestras creencias políticas basadas en la libertad y la dignidad de la persona humana, sino de una profunda reforma encaminada a una mayor autenticidad de nuestra vida democrática y a una mejor organización del Estado, sobre la base, no de la imposición sino del consenso democrático.

Por eso la Constitución es el pacto de paz por excelencia. Y por eso ella no será más de lo que las fuerzas políticas que determinan el equilibrio de poder en el seno de la Sociedad quieran que sea. Por eso todos deberían estar aquí presentes, y está bien

que la Constituyente trate por lo menos de oírlos pero sin presiones. La Norma Suprema tiene otro gran objetivo: garantizar la libertad y demás derechos del individuo.

Comencemos por hablar de nuestras instituciones...

DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS SOCIALES

No es por falta de derechos en nuestra Constitución vigente o en nuestras leyes que los colombianos no hemos encontrado la felicidad. En ellas se consagran lo mismo los derechos individuales que las libertades públicas o colectivas, o los derechos económicos, sociales y culturales. Ellas contemplan el derecho a la vida, a los bienes y a la honra, derechos en razón de los cuales están instituidas las autoridades de la República, así mismo la libertad personal contra la detención arbitraria por parte de la autoridad estatal, la de movimiento, de conciencia o de prensa; la de asociación, reunión, sindicalización, así como la de participar en la elección de los gobernantes. De igual manera, el derecho al trabajo, a la educación y a la asistencia pública.

En nuestro proyecto ampliamos algunos de esos derechos como el referente a la información y a los servicios públicos, pero sobre todo tratamos de implementar mecanismos que los hagan efectivos. Dentro de esta perspectiva resaltamos las siguientes iniciativas:

1. Se consagra expresamente, la igualdad de todos los colombianos ante el derecho, y la obligación del Estado de luchar contra los factores de carácter económico y social que limitan en la práctica el goce de las garantías constitucionales. Este principio se desarrolla más tarde en artículos como el que hace referencia, tanto a la igualdad para acceder a la función pública, como al mismo principio frente a la contratación con el Estado.

2. Le ponemos límite a la detención preventiva, desvinculándola de la duración del proceso, el cual podrá extenderse mucho más allá que aquella, pues la detención queda limitada al término máximo de un año y medio en el peor de los casos, período en el cual, el Estado debe estar en condiciones de probar la culpabilidad del detenido, o dejarlo en libertad que bien puede ser condicional.

3. Se suprime la posibilidad de que el Gobierno pueda en tiempos de paz privar de la libertad a ciudadanos. Esa atribución se reserva para el estado de alarma que se crea.

4. Respecto de la intervención del Estado en la economía tenemos algunas modificaciones al A.32 de la Constitución para enfatizar que el nuevo ordenamiento jurídico constitucional favorece la competencia contra el monopolio, y le da a la competitividad de nuestros productos en los mercados nacionales e internacionales la importancia que tiene para el futuro de la economía nacional y de la generación de empleo.

5. En cuanto al derecho de propiedad, proponemos que en caso de que éste deba ceder al interés colectivo, la indemnización previa que hoy contempla la Constitución, de hacerse en papeles del Estado, éstos no tendrán un término, para ser redimidos, superior a cinco años, y sus valores serán traídos a valor presente.

6. Se elimina la referencia actual a la política de ingresos y salarios, pero se opta por una política social enmarcada dentro de una estrategia económica no inflacionaria.

7. Conservamos el principio de que el Estado dirige la Economía, y se reglamenta el más importante de sus instrumentos con miras a ese objetivo: el Plan Nacional de Desarrollo, el cual deberá contemplar, y se trata de una innovación, el correspondiente al desarrollo de la Administración de Justicia.

8. Se le da así mismo al Congreso mucho más juego en la labor planificadora, facilitando la integración de la Comisión del Plan, al tiempo que se opta por una concertación del plan de desarrollo, entre las fuerzas económicas y sociales privados y las comunidades regionales, con el Gobierno.

9. Para vigilar el cumplimiento del Plan de Desarrollo así como sus programas y proyectos, y verificar los avances y resultados de los mismos en términos de tiempo, costos y prioridades, se crea el Control de Resultados, que debe ser una institución muy importante, no sólo desde el punto de vista técnico, sino del esfuerzo de centrar la vida política colombiana sobre los grandes problemas que interesan a la comunidad, y sacarla de las contiendas burocráticas actuales.

10. Decíamos que esta Constitución opta por la competencia en lugar del monopolio. Por eso prevemos la intervención del Estado para prevenir la formación de monopolios de hecho y para organizar la competencia a los que existan, y se consagra que los servicios públicos no esenciales podrán ser prestados tanto por el Estado como por los particulares.

Permitásenos hacer algunas consideraciones sobre este último punto.

Se ha dicho con razón que un Estado verdaderamente democrático es aquel en el que "cada cual, directamente o a través de grupos organizados, tiene algún poder y nadie puede tener demasiado poder". No es menos cierto, sin embargo, que uno liberal es aquel que entre el monopolio y la burocratización, de un lado, y la competencia y la libertad de otro, prefieren estas últimas. Por eso modificamos en ese sentido el A.32 y adicionamos el A.39. El primero para introducir el concepto de competencia y competitividad, y el segundo para combatir los monopolios de hecho a nivel de la sociedad, en la vida real. Y el mismo tratamiento le damos a los monopolios que en materia de servicios públicos no esenciales mantiene el Estado con los resultados desastrosos que hoy se expresan en las más diversas formas de protesta y de violencia. Y no puede ser para menos, pues, el 45.6% de la población colombiana se encuentra sin los más elementales servicios públicos. Son 12.561.239 personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I.) sobre 27.575.023 que arrojó el censo de 1985.

La dispersión del poder no se logra eliminando la intervención del Estado para que operen sólo las leyes del mercado. Sobre eso nadie tiene duda y por eso hoy nadie es contrario a la intervención del Estado, como nadie es amigo de la estatización, pero ni siquiera de lo que Jaski denominó: "los picos dominantes de la economía". Pero la libertad debe primar sobre el monopolio oficial o privado. Sólo esa competencia nos puede proporcionar la calidad y sólo la calidad puede darnos competitividad en los mercados internos e internacionales, y sólo ella garantizará la estabilidad y el progreso de nuestras empresas, y el futuro del empleo; y en cuanto a los servicios públicos, su eficiente prestación. La concepción, decimonónica, su democratización y del Estado enemigo deberá por eso ser cambiada por la del Estado social. Las ideas demoliberales no buscan sólo establecer limitaciones a la acción oficial para la defensa de los derechos políticos del individuo, sino crear una colaboración eficiente entre la sociedad y el Estado en procura de un objetivo común: el desarrollo económico y social. Con equitativa distribución de los frutos del progreso no se trata de dejar desprotegido al individuo frente al Gobierno, sino de crear un derecho que al mismo tiempo que lo controle en sus posibles abusos políticos, le asegure los medios para el logro de sus fines; y en cuanto a la sociedad, no es del caso liberarla de toda norma jurídica de control, sino de las que entraban su acción. Se trata de que las normas que se dicten le respeten su iniciativa, y le apoyen su capacidad em-

presarial y su sentido del riesgo. A este respecto es pertinente la siguiente observación de Hernando de Soto: en su libro "El otro sendero" en cuanto al costo de la mentalidad burocrática y burocratizadora: "La excesiva interferencia gubernamental, ocasiona un gran derroche de recursos. Por un lado debe invertirse mucho tiempo para cumplir con las regulaciones gubernamentales y, de otro las numerosas restricciones afectan la flexibilidad en la toma de decisiones empresariales y generan una mala asignación de recursos. Como resultado de ambos procesos, baja la productividad".

No es nueva la discusión en los partidos democráticos sobre cuánto mercado libre y cuánta intervención del Estado debe haber. Creo que la solución la encontró el Partido Social Demócrata Alemán con el siguiente concepto: "concurencia toda la que sea posible, planeación toda la que sea necesaria". Es otro principio que introducimos como modificatorio del artículo 32 de la Constitución Nacional.

Lo anterior nos debe llevar a precisar en la próxima Constitución que el nuestro es un Estado liberal y democrático de derecho, que estimula la competencia, en todos los sectores, y se reserva para sí el monopolio sólo de los servicios públicos esenciales (seguridad, justicia, orden público, relaciones exteriores, etc.) abriendo así la posibilidad de que respecto de los otros, los domiciliarios y básicos, por ejemplo, la empresa privada los pueda suministrar como en otro tiempo lo hacía con el acueducto de Barranquilla, o las telecomunicaciones de Bogotá, y ello sin perjuicio de la responsabilidad que le compete en materia de asegurar su efectiva prestación. Así lo proponemos en el articulado correspondiente. Paralelamente, deberá actuar también para impedir, como lo ha propuesto el Presidente López Michelsen, y lo recojo en mi proyecto, los monopolios de hecho a nivel del sector privado, aun interviniendo para impedir su formación o para estimular la competencia. No más monopolios ni privados ni públicos. No más excesiva concentración de poderes. Dentro de esta misma filosofía proponemos igualmente que se prohíba la concentración de los poderes económicos y financieros, de un lado, y los informativos de otro. A este punto me referiré posteriormente.

Entre nosotros, el Estado ha dado suficientes pruebas de ineficiencia. Desafortunadamente nuestro sector privado también. Ambos campos están penetrados de un espíritu burocrático. Son muchas las grandes empresas que hoy deben vivir sólo porque el Estado las ha subvencionado largamente en los períodos críticos. Es la razón por la cual a diferencia de Inglaterra, nosotros no podemos solucionar nuestro problema de bajo rendimiento de las empresas oficiales, acudiendo al fácil expediente de la privatización como política general. Debemos ensayar un camino nuevo. El de que en cualquier área salvo las señaladas arriba como monopolios exclusivos del Estado, éste pueda competir con la iniciativa privada, y ésta con aquel.

No estamos con esto desmontando el Estado interventor, sino el Estado burocrático; ni tampoco reduciendo o agrandando el sector público o interfiriendo el sector privado, sino creándonos competencia, y luchando contra los monopolios lográremos así una economía competitiva y un Estado sencillamente eficiente en la prestación de los servicios públicos, porque o se vuelve competitivo o desaparece del sector. No más ineficiencia que paga el pueblo, ya en términos de carencias, o de tarifas excesivas.

Se trata también en nuestro proyecto de democratizar la propiedad. Por eso prevemos con adición al A.30 que cuando el Estado privatice una Empresa, deberá determinar la manera cómo sus trabajadores accederán a la propiedad accionaria, en condiciones especiales.

11. Creemos que *el peor impuesto que se puede poner a todos quienes reciben salarios o rentas es la inflación*. Con razón algunos para referirse a ella han hablado de la "moneda ladrona". Por eso consagramos que *la intervención no debe implicar inflación*, es decir que *la política económica debe buscar la estabilidad de precios*, y ésta no debe romperse como manera de ceder al populismo, pues los efectos de los desbordamientos de los precios no los sufren unos pocos, sino la inmensa mayoría quienes deben merecer nuestra protección. Adicionalmente para lograr el desarrollo no se necesita embarcarse en una carrera inflacionaria, ni ésta garantiza aquél. Que no se nos diga, pues, que es imposible hacer compatible el desarrollo económico como una política de estabilidad de precios. La historia está llena de ejemplos de desarrollo con estabilidad y de inflación con estancamiento.

12. Pero nos ocupamos también de un tema que en nuestro tiempo ha cobrado la importancia que en los orígenes del parlamento tuvieron los impuestos: *las tarifas de los servicios públicos*. Y nos ocupamos de ellas para proponer que como hoy, continúan siendo progresivas y se cobren tomando como base el consumo, pero con el siguiente cambio: *que no se haga en función del estrato urbano en que se encuentre ubicado el inmueble sino del avalúo catastral del mismo, pues ello consulta de manera más equitativa y exacta la capacidad económica de los usuarios*.

13. Nos ocupamos así mismo de consagrar la protección a la *Propiedad Industrial*, pues hoy la Constitución sólo se refiere a la literaria y artística.

14. *Los medios de información y comunicación* permiten el rápido acceso a todo género de información con lo cual se convierten en *fuentes de violación de la intimidad individual* y por qué no decirlo, en instrumento para la comisión de conductas delictivas de carácter patrimonial.

Las nuevas tecnologías de la información han marcado radicalmente una era que para muchos se ha dado en llamar "*Sociedad de la Información*". En este orden de ideas, una sociedad nueva o cambiante requiere un Derecho conforme a las demandas de la colectividad.

Y es que esta tecnología ha hecho que cada persona tienda a convertirse en "*ciudadano transparente*" por la eventual intromisión de aquella en la intimidad de éstos. Sabemos que *la información se ha convertido en una forma de poder* que es necesario encausar y establecerle mecanismos de control en orden a proteger a quienes no lo poseen y en beneficio social. Lo anterior nos lleva a que contemplemos como *un medio de garantizar la intimidad personal, el honor y el derecho a la propia imagen*, la prohibición de tener datos almacenados en un sistema informático, creación de un fichero clandestino, la venta de ficheros informáticos sobre las personas o sus antecedentes y la de suministrar los que afecten su reputación, su privacidad, sus bienes, o el curso normal de sus negocios. Y se cobija con esta prohibición aun al Estado con excepción de los organismos de seguridad y sólo respecto de quienes han infringido la Ley Penal.

15. Habíamos hecho referencia a la separación de los poderes económicos e informativos. Sobre el título "*El nuevo concepto de la democracia*" escribimos en el libro titulado "*Gobierno y Oposición*" los siguientes conceptos que hoy queremos reafirmar: "*En la época contemporánea para que una sociedad pueda llamarse democrática no basta con que se dé en su seno la tradicional separación de las ramas del poder público. Desde luego que allí donde no exista esa separación no hay democracia. Pero la separación de ellas no se garantiza.*"

En la sociedad de nuestros días existen fundamentalmente, como ha sido puesto de manifiesto por Giscard d'Estaing, entre otros, cuatro poderes: el poder del Estado, el de las organizaciones de masas,

el económico y el de los medios de comunicación. Si el Estado, por ejemplo, no sólo detentara el poder político sino que monopolizara simultáneamente el económico, en esa sociedad no habría democracia. Tampoco la habría si el Estado concentrara los medios masivos de comunicación, independientemente de que la Corte, el Consejo y el Ejecutivo sesionaran en edificios separados. Pero si a su turno el poder económico-financiero controlara por una vía o por otra los medios masivos de comunicación, tampoco habría democracia política. No se daría, de igual forma, allí donde un reducido grupo de particulares controlara la información. Otro tanto podría decirse de un sistema en que los sectores del capital, a través de la financiación privada, controlar los partidos mediante los "caminos verdes" de la financiación privada, y a través de ellos el Estado. De ahí la importancia de la financiación pública de las campañas y de los distintos partidos políticos, y de reducir y controlar drásticamente los grandes aportes privados que, para colmo, en ciertas ocasiones tienen origen *non santo*.

El derecho a que los ciudadanos puedan obtener información veraz o el derecho de los ciudadanos a no ser manipulados por la información pasa precisamente por esta separación de poderes al interior de la sociedad, es decir, que ni el Estado controle los otros factores de poder que he enunciado, ni que esos otros factores de poder, por ejemplo, el económico-financiero, controle al Estado o a los medios masivos de comunicación. Otro tanto podemos decir de la concentración de éstos en unas pocas manos. ¿Qué sucedería, me pregunto yo, si los grandes diarios, las grandes cadenas radiales y los espacios de opinión y los noticieros de T.V. fueran monopolio de unos cuantos? El hombre colombiano sería un ser sitiado, que habría perdido su libertad, sin saberlo. Un potencial tiere en manos de unas pocas eminencias grises. De ahí que podamos decir que una sociedad será tanto menos democrática cuanto más concentrados estén los instrumentos de comunicación masiva. De ahí la necesidad de la intervención del Estado para evitar que este fenómeno ocurra, como sería previsible, si se dejara a la espontaneidad de las fuerzas del mercado, la asignación de tales recursos...

Se impone pues, luchar en tres campos simultáneamente.

1. Contra la concentración de poderes a nivel de la sociedad.
2. Contra la concentración de poderes en el Ejecutivo a nivel del Estado, y
3. Contra la concentración en unas pocas manos privadas de los medios masivos de comunicación**.

Jesús Pérez González-Rubio, Gobierno y Oposición, Elementos para una Reforma del Estado, Pontificia U.J., Facultad de Estudios Interdisciplinarios, 1982, págs. 105 y 106.

DE LA RELIGION Y LAS RELACIONES ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO

Consideramos que el *Estado Civil de las personas debe estar regulado en su integridad por las leyes del Estado*. No proponemos el divorcio en el matrimonio católico, pues él es indisoluble. Pero darle efectos civiles al matrimonio de una religión así sea la propia, como es en nuestro caso, la católica, es extender las leyes del reino de Dios al ámbito del mundo del César.

Nuestra propuesta trata de devolverle al Estado la regulación en el mundo temporal y terrenal, su posibilidad de regular todos los aspectos relacionados con el matrimonio civil, que sería por eso mismo, el único que tendría validez a los ojos del Estado.

La sociedad en que vivimos con sus nuevos patrones culturales, el cambio de mentalidad en cuanto a la relación de pareja, la igualdad de los sexos en

cuanto a la vida y el trabajo, la desaparición de todo vestigio de dependencia, la falibilidad de la condición humana, todo ello obliga a una mayor flexibilidad en la regulación de una institución como el matrimonio, *núcleo de la familia y de la sociedad*, que habrá que conservar, preservar, y estimular en cuanto a su estabilidad, sin comprometer la felicidad de las personas, porque ello sería un empeño inútil, como efectivamente lo es, si no nos atenemos a los datos que arroja la experiencia.

Para que el Estado, es decir el César, pueda buscar la armonía social, y con ella la solución de problemas que no por ser privados dejan en razón de lo numeroso de los casos, no dejan de tener una enorme incidencia en el entorno, es necesario que éste para ayudar a las parejas a procurarse su propia felicidad, regule de conforme a las demandas sociales tan importante institución como lo es la del matrimonio.

Para ello es indispensable que sólo la institución estatal del matrimonio tenga efectos civiles. Por eso, ya lo hemos dicho, en el artículo que al respecto proponemos en nuestro proyecto. El implica desde luego la *renegociación del Concordato con miras a eliminar el efecto civil del matrimonio católico*.

REFORMA DEL CONGRESO

Hoy el Congreso no es libre frente al Ejecutivo, lo que elimina en la práctica el derecho ciudadano a constituirse en oposición al Gobierno. No basta consagrar este derecho; es necesario liberar al órgano de control político, rompiendo las cadenas que lo atan al Gobierno y que potencialmente lo someten a su voluntad. La primera prioridad es, pues, la independencia del Congreso. ¿Independencia de quién? Del Ejecutivo. Y en lo referente a la Cámara al menos, de la Contraloría General de la República. ¿A través de qué reformas?

1. Que haya *dos sesiones ordinarias cada año*, lo o modifiquen todas las normas que tienen que ver con ellos comenzando por el ordinal 20 del artículo 76.
2. De prever una *carrera administrativa* inmediatamente aplicable a las comunidades regionales.
3. De impedir que el Presidente pueda *nombrar congresistas en puestos públicos* que dependan de él.
4. De que los *adjudicadores de contratos comprometen su responsabilidad patrimonial* aun en el caso de culpa levisima cuando han actuado ilegalmente y con ello le han causado un perjuicio al erario público que ha debido indemnizar al proponente con el derecho burlado.
5. De que el Contralor sólo pueda proveer los empleos de su dependencia previa aprobación de un Consejo, en principio integrado de la siguiente manera:

El Presidente del Senado, el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Ministro de Hacienda o su Delegado que sólo podrá ser el Viceministro, el Presidente de la Cámara, el Presidente de la Corte Constitucional, el Presidente del Consejo de Estado, el Director de la Escuela de Administración Pública y el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

Pero la reforma del Congreso implica fortalecer su capacidad de control y su función legislativa. ¿Qué preveamos a ese respecto?

1. Que haya *dos sesiones ordinarias cada año*, lo cual entre otras consecuencias trae la de que *no se necesite* que el Gobierno mediante decreto abra *créditos extraordinarios o adicionales* en el presupuesto. En consecuencia de ahora en adelante deberá solicitarlos al Congreso.
2. Se crea un mecanismo destinado a generar, por así decirlo, un *diálogo entre el Congreso que*

elaborará la ley y la sociedad a la cual está destinada. Una iniciativa que quisiera resaltar.

3. Se amplían las posibilidades de reunión conjunta del Senado y la Cámara estableciendo seis casos en que se da este fenómeno.

4. No se excluyen las facultades extraordinarias del Congreso al Gobierno, pero se obliga a que en la ley respectiva se consagren los criterios generales que regirán la nueva legislación, y se le prohíbe al Congreso conceder facultades para la expedición de Códigos.

5. Se reglamenta de distinta manera la llamada Comisión del Plan. Tanto la manera de ser integrada como el trámite correspondiente. Y una novedad muy importante: el Plan no será sólo de Desarrollo Económico y Social sino igualmente de Desarrollo de la Administración de Justicia.

6. Se crea un Departamento Nacional de Control de Resultados como una institución por lo menos de tanta jerarquía como la Procuraduría o como la Contraloría actual. Consideramos que el control fiscal y el control de resultados no deben estar a cargo de la misma institución y menos aún de la Contraloría actual, burocratizada, y lógicamente con una mentalidad procedimental y no de resultados. La inercia de tantos años pasados, pesará sobre el futuro arruinando el control de gestión y desprestigiando la idea, si se le encomendara. No podemos correr ese riesgo. Además, el primero controla la ejecución del presupuesto, y el otro los avances en la ejecución del Plan. Son cosas de diferente naturaleza, como es fácil apreciarlo con la simple lectura del articulado que presento en el proyecto. Para nosotros este instrumento resulta de tanta significación, que de él, en gran medida, dependerá la eficiencia futura del Estado y el esfuerzo por centrar la actividad electoral en la política es decir, en el análisis de los problemas que interesan a la comunidad, y los favores privados con dineros oficiales.

7. Hemos propuesto dentro de este mismo espíritu de incrementar los mecanismos de control, la moción de amonestación, que sanciona a los Ministros sin desnaturalizar el régimen presidencial. Para diferenciarla de la moción de observación de 1979, podemos decir que si la moción de amonestación prospera con los requisitos que se prevén para su posible aprobación, es una sanción cierta que puede llegar a implicar un cierto deber político para el Presidente y el Ministro censurado, en relación con la permanencia de éste en sus funciones, y aunque, desde luego, no se está consagrando ninguna obligación legal en cuanto a su salida del Gobierno, lo que la diferencia de la censura -al fin y al cabo estamos en régimen presidencial-, es evidente que una costumbre constitucional en ese sentido podría abrirse camino.

Otras reformas son las siguientes:

1. Se crea una Entidad Administrativa Especial para que administre el Congreso, le sirva de soporte a sus funciones constitucionales, maneje el presupuesto y los servicios generales.

A su cabeza estará un funcionario de periodo fijo y de altísima calidad y tendrá un Consejo Directivo integrado por distintos y altos funcionarios del Estado. Aspiramos con esta norma a darle al Congreso la seriedad que en materia de administración reclama la importancia de sus funciones, y la eficiencia en sus tareas operativas.

2. Se establece que el Congreso en pleno elige Contralor General de la República, y Procurador General de la Nación, los cuales serán escogidos mediante la aplicación del método que hemos llamado de "Pluralidad de centros de postulación". El Congreso escogerá de candidatos que a razón de uno le envíen otras instituciones: Presidente de la República, Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

3. Se modifica el procedimiento para la expedición de las leyes, y con él, el papel que en el Congreso juegan las comisiones permanentes. De ahora en adelante no aprobarán el proyecto respectivo en cuanto a su contenido ya que todos los debates se darán en plenaria, sino que tendrán por misión presentar un informe a la Cámara respectiva sobre las alternativas surgidas en su seno y recomendar un texto para iniciar la discusión en plenaria, así como sugerir la mejor manera de llevarla a cabo. Es el método que se quiere ensayar en la Constituyente. Desde que los debates de las leyes se alejaron de las plenarias, el prestigio del Congreso ha decaído. Creemos que esta norma puede ayudar a revertir este proceso.

4. Proponemos que los 114 Congresistas que hoy integran el Senado sean elegidos en circunscripción nacional. El objeto de no disminuir el número es el de darle mayor oportunidad a los pequeños Departamentos de tener representación.

5. La Cámara será elegida en circunscripción uninominal.

6. Con el objeto de darle transparencia a la vida política, tanto las sesiones como las votaciones serán públicas en el Congreso, con las excepciones que el mismo determine.

7. Se propone igualmente que los parientes dentro de ciertos grados no podrán ser miembros simultáneamente de varias corporaciones públicas. Se inspira esta prohibición en el principio consignado en el A. 1º de la Constitución de Cúcuta según el cual, "La Nación Colombiana... no es ni será jamás el patrimonio de ninguna familia o persona". Es un principio que debe extenderse a los Departamentos y Municipios en cuanto a sus propios cuerpos colegiados.

DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EL VICEPRESIDENTE Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

En este campo proponemos algunas reformas que consideramos de vital importancia.

1. El Presidente será elegido en dos vueltas.

2. Lo será para un periodo de cinco años, pero no podrá ser reelegido en ningún caso. Los ex presidentes serán Senadores vitalicios.

3. Se elimina su función de que designe a los Gobernadores pero se le deja participar en el proceso de selección de los mismos. En este sentido se propone que envíe ternas a las Asambleas para que éstas, surgidas de la voluntad del pueblo en circunscripción uninominal, escojan al Jefe de la Administración que simultáneamente debe ser representante del Presidente en el Departamento.

Lo proponemos, fundamentalmente, porque creemos que el Gobernador sólo será importante en términos reales para el Departamento en la medida en que se convierta en el director y coordinador en el de los servicios nacionales. Por eso proponemos a este respecto que se establezca que es deber del Presidente conceder esas delegaciones.

4. Se crea la figura del Vicepresidente de la República, quien reemplazará al Presidente en sus faltas absolutas o temporales y será elegido al tiempo con él.

5. Se modifica profundamente el A.121 sobre Estado de Sitio y se crea el Estado de Alarma. Sobre estos puntos vale la pena que nos detengamos un poco.

Desde siempre se ha abusado del artículo 121. Y aun los espíritus que nuestra historia ha señalado como autoritarios, tal el caso de don Miguel Antonio Caro, han reaccionado al uso que los Gobiernos han pretendido hacer o han hecho de esta institución. A frenar esos abusos se encamina el artículo que propongo. Pero leamos al señor Caro en documento memorable del 9 de marzo de 1902:

"Se ha publicado poco ha bajo el título Prevención, la declaración que hace el Ministro de Guerra de que, si dentro del breve término de veinte días no fueren puestos en libertad cuatro prisioneros hechos al Gobierno y detenidos en la región oriental, serán pasados aquí por las armas cuatro presos políticos, elegidos a este efecto y señalados por sus nombres por el Ministro... Hase inventado recientemente una fórmula lacónica que sirve para cortar toda dificultad, y con la cual se pretende justificar todo abuso oficial. Se dice que en tiempo de guerra los derechos individuales y el imperio de la ley quedan suspendidos, y autorizado el Gobierno para hacer cuanto le plazca por medio de decretos legislativos. No se concibe interpretación más impudente por lo absurda, ni más alarmante por lo bárbara, de la siguiente disposición constitucional:

Artículo 121. En los casos de guerra o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella.

Mediante tal declaración quedará el presidente investido de las facultades que le confieren las leyes, y en su defecto, de las que le da el derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo, que dentro de dichos límites dicte el Presidente serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

Bien claro está el sentido de esta disposición y su intención civilizadora. En tiempo de guerra, la cual por su naturaleza es un desorden, ocurren casos no previstos por las leyes comunes; sucede también que por causa de la guerra misma no haya podido reunirse en sesiones ordinarias el Congreso para conocer de las cuestiones que son de su competencia. En estas circunstancias el Presidente de la República ejerce las facultades que le hayan conferido las leyes y, en su defecto, las que le da el derecho de gentes, dictando decretos de carácter legislativo, pero en manera alguna para disponer libremente de la hacienda nacional ni de las vidas e intereses de los ciudadanos, sino con dos únicos fines legítimos, cuales son, defender los derechos de la Nación en guerra extranjera, y restablecer el orden interior si hubiere sido perturbado. Estos decretos provisionales de carácter legislativo, encaminados a esos dos fines únicos, no pueden tampoco salir de los límites que el artículo constitucional señala expresamente. Y cuando por deficiencias de las Leyes de la República se ocurre a los principios del derecho de gentes (en parte considerable consignados en el código militar), es patente que no ha de invocarse esa autorización para aplicar la ley de las naciones, con fines inícuos de explotación, persecución y proscripción, sino al contrario, para mitigar los horrores de la guerra y emplear medios políticos y magnánimos para lograr su terminación, puesto que por derecho de gentes se entiende precisamente el conjunto de principios que la civilización cristiana, en lucha secular con la barbarie, ha logrado al cabo acreditar o sancionar. Por tanto, la invocación que se hace del derecho de gentes en la disposición citada, no es una repudiación del orden legal, sino ampliación de él con fines esencialmente benéficos.

En tiempo de guerra restringe el Gobierno aquellas libertades, como la de publicación, de reunión, de locomoción, de las cuales puede abusarse para hostilizarle, pero las restringe conforme a aquel principio que es común a todo género de hostilidades, según el cual el fin legítimo de la guerra da derecho a los medios estrictamente necesarios y moralmente lícitos para obtenerlo, siendo contrario a la ley natural lo que pase de ese límite. Se restringen esas libertades, no se suprimen; no se prohíbe el ejercicio inocente de la inteligencia, no se matan las

artes, no se arruinan las industrias, no se destruye la propiedad y se paraliza el comercio por espíritu de venganza o alarde de prepotencia. Proceder así no es hacer uso de facultades constitucionales, es ir contra ellas, atentar contra toda ley y contra todo derecho. Por otra parte las libertades públicas y los derechos naturales del hombre no son un mismo e idéntico concepto. *Se restringen las primeras con fines jurídicos*, se limita el ejercicio de ciertos medios de acción, de ciertas expansiones de carácter social; pero no se puede violar nunca el derecho, en lo que tiene de inmanente, de imprescriptible, de santo. No se diga, pues, que el Gobierno está legalmente autorizado para suspender los derechos individuales; *no se invoca la ley para negar el derecho, de que ella sólo puede ser la expresión o la sanción.*

Muy puesto está en razón que se diga que las disposiciones legales expresamente dictadas para tiempo de paz no rigen en tiempo de guerra. Así, por ejemplo, cuando la Constitución dice (artículo 42): 'la prensa es libre en tiempo de paz', claro está que esta garantía no se extiende al tiempo de guerra, pero hay disposiciones legales expresamente dictadas para todo tiempo, o especialmente para el de guerra. Así por ejemplo, la Constitución (artículo 29, ya citado) declara que 'en ningún tiempo podrá aplicarse la pena capital fuera de los casos en este artículo previstos'. El artículo 30 también citado, dispone: 'no habrá pena de muerte por delitos políticos', disposición que no puede referirse sino a los tiempos de revolución en que esa especie de delitos se cometen. El código militar tiene varios capítulos que se intitulan: Combatientes, guerrilleros, convenciones militares, prisioneros, rehenes, internados, etc.; todas estas disposiciones han sido sancionadas por el legislador para que tengan vigor y cumplimiento durante el estado de guerra exclusivamente. Tal, es pertinente al presente caso, la sección de dicho código sobre represalias, cuyo espíritu se descubre por el artículo con que principia, y es el siguiente:

'Artículo 1080. Ningún beligerante puede eximirse de cumplir las leyes de la guerra, so pretexto de que sus adversarios violan algunas de sus prescripciones. Por el contrario, es por la observancia escrupulosa de sus propios deberes como puede llegar a mantener al enemigo o hacerlo entrar en las reglas de una lucha leal'.

Una ley no puede ser abrogada sino por otra ley. La ley no puede autorizar el legicidio... Poco debemos agregar, puestas a un lado las leyes patrias, en el punto de vista de la beligerancia regida por el derecho de gentes. Basta recordar que el condena la matanza de prisioneros como acto contrario, lo mismo que a la moral cristiana, al honor militar...

Volviendo a la reforma del A.121 que proponemos, yo diría que sus características son la de que le ponemos término en el tiempo a este estado de excepción, que como de excepción no puede ser permanente como ahora, se le da al Senado y luego al Congreso, es decir, a los representantes del pueblo, injerencia en su decreto y permanencia; el Gobierno no podrá hacer lo que quiera mediante decretos legislativos sino sólo lo que la propia Constitución le autoriza para tiempos de guerra, suspender sólo las libertades que garantiza únicamente en tiempos de paz, ejercitar las facultades y cumplir las obligaciones que emanan del derecho internacional. Podrá, como lo señala el señor Caro, imponer la censura de la prensa, pero no, por ejemplo, la pena de muerte, porque ésta está prohibida en todo tiempo.

Se reemplaza la expresión derecho de gentes por la de derecho internacional que desde luego cubre el derecho internacional humanitario.

Se abre la posibilidad de que la ley le dé facultades según la vida del Estado lo vaya requiriendo, pre-

viéndose que las normas de esa ley no podrán ser modificadas por decretos legislativos.

Creemos igualmente el Estado de Alarma que no permite suspender las libertades públicas sino apenas limitarlas, mediante disposiciones de policía, como es apenas natural. Y sólo cuando se ha declarado el estado de alarma es posible dictar, por parte del Gobierno, órdenes de captura contra personas que se supone están atentando en forma grave contra el orden público. Es decir, se traslada lo que el actual inciso 2° del a.28 contempla como posibilidad de privación de la libertad en tiempos de paz, a tiempos de alarma, limitando la detención a tres días y obligando al Gobierno a darle aviso oportuno al Procurador para que pueda tomar las medidas adecuadas a garantizar los derechos de las personas así tratadas. Es decir que en tiempos de normalidad jurídica, nadie podrá ser detenido por orden del Gobierno. Creo que este conjunto de normas jugará un importante papel en materia de paz.

Permítannos decir adicionalmente que no conozco ningún estatuto jurídico de ninguno de los países democráticamente desarrollados, en los cuales, como en el caso colombiano actual, se pueda decretar por término indefinido el Estado de Sitio y aun que éste pueda servir para cualquier cosa. En todas partes tiene límites precisos en el tiempo y en sus atribuciones.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Son muchos los cambios que hay que producir en esta esencial función del Estado, tan implacable y duramente golpeada no sólo por los delincuentes, sino por la falta de recursos a su servicio. El resultado ha sido la sensación de inseguridad y de disolución que padece la sociedad colombiana. Ya se había dicho: "cuando una sociedad se deshace o cuando alguien la quiere deshacer es evidentemente sobre la justicia, que es la que garantiza el ordenamiento social, que se concentra, prioritariamente, el esfuerzo de demolición". En nuestro proyecto no nos ocupamos del sistema acusatorio y del Fiscal General porque seguramente el Movimiento de Salvación Nacional lo hará en su proyecto, pues es el doctor Alvaro Gómez quien ha estado tradicionalmente al origen de esta iniciativa. También la trae el proyecto del Gobierno. Nuestra propuesta se ocupa de temas en nuestra opinión, igualmente importantes:

1. Se le señalan a la justicia objetivos precisos como es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial, y se le da un papel preponderante al juez para tomar las medidas de saneamiento de irregularidades procesales, dentro del principio de que es necesario reconocerle el derecho a quien lo tiene, por que de otra manera se ve comprometida la paz social, pues cuando la justicia se pierde entre los vericuetos de los procedimientos, surge la tentación de hacer justicia por la propia mano.

2. Se prevé que los términos procesales obligan tanto a los jueces como a las partes, y se crea el amparo de oportunidad, como un recurso efectivo contra la morosidad de los jueces.

Se modifica el sistema de la cooptación, como ya quedó manifestado, pues las dos Cortes y el Consejo de Estado tendrán que escoger de los candidatos que les envíen distintos centros de postulación.

Se consagra el principio de que quien causa daño a otro está en la obligación de repararlo, es decir, se propone el principio de la responsabilidad objetiva, en reemplazo del de la responsabilidad basada en la culpa.

Se suprime la intervención obligatoria y permanente de los funcionarios del Ministerio Público en

los procesos judiciales y contencioso administrativo, pues en lo penal probablemente no tenga sentido mantenerla si se adopta, como todo parece indicarlo, el sistema acusatorio, y en lo contencioso administrativo la dilación que de los procesos se presenta por su culpa, y el papel que en la práctica están jugando los fiscales, no parece justificar su actuación presente, si de administrar justicia pronta se trata. Nada de lo anterior implica que las partes no puedan pedir que concurren al proceso a investigar.

Por último digamos que en nuestro proyecto le damos gran despliegue a las llamadas acciones populares, lo mismo para defender el interés colectivo que a los consumidores, o darle a los ciudadanos la posibilidad de demandar de la justicia que la administración cumpla un deber que omite.

3. Se crea el Plan de Desarrollo de la Administración de Justicia como parte integrante del Plan de Desarrollo.

DEL VOTO OBLIGATORIO Y EL VOTO LIBRE

La originaria Constitución de 1886 establecía lo que se conoce con el nombre de *sufragio restringido*. Sólo "los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para electores y elegirán directamente representantes". Los electores elegían Presidente y Vicepresidente de la República. No todos los colombianos mayores de 21 años eran ciudadanos. Lo eran sólo aquellos que ejercían "profesión, arte u oficio, o (tenían) ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia" (a.15). La calidad de ciudadano era condición para votar y desempeñar empleos públicos que llevaran anexa autoridad o jurisdicción. Estas normas de 1886 dividían a los colombianos en dos categorías: la de quienes tenían la plenitud de sus derechos políticos y la de quienes carecían de ellos. Pues bien, el voto obligatorio conduce al mismo resultado, pues las sanciones para quienes no votan en las elecciones, estando obligados a hacerlo, son, para citar la legislación venezolana, además de multas y eventuales arrestos, la interdicción durante seis meses para:

- Desempeñar cargos públicos.
- Contratar con entidades de derecho público.
- Matricularse en universidad o recibir título académico.

- Obtener el registro de marcas y patentes.
- Salir del territorio nacional.

El resultado es el de que en el futuro habría, como en la Constitución del 86, las ya mencionadas dos clases de colombianos. Una nueva desigualdad que no se puede crear en nombre de la democracia.

Desde otro punto de vista, la abstención, puede ser la expresión de una opinión política, y así ha sucedido en la historia nacional tanto respecto del Partido Liberal como del Conservador, que en distintas circunstancias históricas la han utilizado como arma de combate al considerar que había suficientes garantías para concurrir a las urnas. Es, o puede ser, en consecuencia, la expresión de una posición política o la materialización de una acción del mismo tipo y tiene o puede tener la característica de una protesta, y una protesta pacífica, semejante a las huelgas de brazos caídos. Por ejemplo ¿por qué legítimamente el sistema electoral, utilizándolo? ¿Por qué negarle, entonces, al ciudadano el derecho a votar por la abstención, al apartarse de las urnas? No será en nombre de las ideas liberales que se pueda coartar esa libertad, hasta erigirla en hecho punible. Los países más avanzados no tienen voto obligatorio y no precisamente por que en ellos no se presenten altos índices de abstención, que desde luego, no alcanzan a los nuestros. ¿Por qué no? Porque allá el voto vale para definir quién captura el poder políti-

* Maurice Duon, Réformer la Démocratie, Plon, 1982, P. 8.

co y quién lo pierde, y ello implica que se ensayan unas opciones políticas, económicas, sociales e internacionales, por oposición a otras, y que se pondrán a prueba unos hombres en lugar de otros. Al recuperar entre nosotros el valor que el voto tiene en todas las democracias del mundo—desde Inglaterra hasta España, pasando por Alemania, Francia o Italia—se habrá creado el mejor antídoto contra la alta abstención y contra la compraventa de votos.

Otra perspectiva nuestra que la abstención se divide exactamente en la misma forma en que se distribuye el electorado. Y no puede ser de otra manera. Eso lo saben bien los encuestadores.

Una consideración final. A raíz de las elecciones del 27 de mayo el padre Javier Sanín convocó en la Universidad Javeriana una mesa redonda sobre sistemas electorales. Le pregunté al delegado de Venezuela cómo hacían ellos para aplicar las sanciones cuando los votantes no concurrían a las urnas. El me respondió palabras más palabras menos: cuando la abstención es alta, imposible castigar a los no votantes, y cuando es muy baja no vale la pena. Es decir, consagrar en norma jurídica el voto obligatorio, es exponerse a convertirse en rey de burles. Ello implica la desvalorización del estado de derecho, del respeto a la norma jurídica.

DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Quisiera referirme ahora a la Reforma Regional y a la Descentralización. Ella se inspira en los siguientes datos y principios:

1. Las estadísticas oficiales, han medido la pobreza en Colombia respecto de los departamentos y de los municipios. Es posible saber qué puesto ocupa en la escala nacional la pobreza de Cartagena, o la de Montería, o la de Bogotá, o de los Departamentos de Nariño o del Cesar. Para medirla, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística seleccionó cinco variables. Son ellas:

a) **Viviendas inadecuadas.** Este indicador expresa las características consideradas impropias para el alojamiento humano;

b) **Viviendas con asiamiento crítico.** Con este indicador se buscó captar los niveles críticos de ocupación de los recursos de vivienda por el grupo que la habita. Se consideraron en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto o habitación;

c) **Viviendas con servicios inadecuados.** Este indicador expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas (viviendas que carecieran de servicios sanitarios y de acueducto);

d) **Viviendas con alta dependencia económica.** Se trata de un indicador indirecto sobre los niveles de ingresos;

e) **Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.** Mide la satisfacción de necesidades educativas mínimas.

Con base en estos índices se elaboró lo que se conoce con el nombre de *Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas* (N.B.I.). Necesidades de acueducto, alcantarillado, educación, salud, ingresos.

Es bien sabido de todos, que el *Situado Fiscal* destinado a educación primaria y salud básica representa entre el 15 y el 25% de los ingresos ordinarios de la Nación, y se transfieren así: El 30% de su monto por partes iguales a departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y de conformidad con el volumen de población el 70% restante. A su turno, la cesión del IVA se hace en la actualidad casi única y exclusivamente con base en el *factor poblacional*. Permitamos pasar revista a algunas cifras que tienen que ver con el volumen de población, el número de personas en

cada uno de los departamentos sumidas en la pobreza, es decir con N.B.I., y de otro lado, mostrar cuánto reciben por concepto del *Situado Fiscal*. Son proponemos demostrar cómo los criterios que se utilizan actualmente para distribuir estos recursos, no son los más equitativos ni los más adecuados al objeto de lograr una igualdad mínima para los colombianos en materia de servicios públicos y de nivel de vida. Si ello es así, será necesario cambiarlos en esta Asamblea Constituyente.

CENSO POBLACIONAL DE 1985

| DEPARTAMENTO | No. hab. | No. hab. con N.B.I. | Situado fiscal 1986 millones \$ |
|-----------------|-----------|---------------------|---------------------------------|
| ATLANTICO | 1.421.853 | 589.391 | 5.055. |
| BOLIVAR | 1.192.768 | 770.889 | 5.673. |
| CALDAS | 829.084 | 299.708 | 5.399. |
| CORDOBA | 910.423 | 674.189 | 5.200. |
| N. DE SANTANDER | 875.173 | 456.519 | 6.215. |
| CHOCO | 241.008 | 199.464 | 3.093. |
| QUINDIO | 373.088 | 114.539 | 2.745. |

Como puede observarse fácilmente no existe una correlación entre el monto de la transferencia y el monto de la pobreza, de tal suerte que a mayor número de personas con N.B.I. corresponde mayor transferencia de los recursos del Estado. Para sólo citar un ejemplo, un departamento con 300.000 pobres recibe prácticamente lo mismo que otro con 771.000; poco más de 5.300 millones.

Otro tanto sucede con el IVA. Es conocido, como en 1991 el total de transferencias de este impuesto ascenderá al 45.1% de su recaudo. El 28% será distribuido a todos los municipios en función de su población (el 25.8% podrá ser gastado libremente, y el resto sólo en inversión). Un 12.5%, que se conoce con el nombre de "cesión adicional", irá a parar a los municipios menores de cien mil habitantes, de acuerdo con su población, de un lado, y a su esfuerzo fiscal de otro.

El 3.8% irá a los departamentos, intendencias, comisarías y Distrito Especial de Bogotá con destino a las Cajas Seccionales de Previsión Social. Veamos en dos municipios cómo operan en la actualidad los criterios actuales de transferencias:

| MUNICIPIO | No. hab. | No. hab. con N.B.I. | Suma del IVA 1987 + 1988 |
|------------------|----------|---------------------|--------------------------|
| Espinal-Tol. | 34.167 | 22.821 | \$126.398.557 |
| San Jacinto-Bol. | 23.206 | 22.242 | 53.992.974 |

Prácticamente con el mismo número de personas con N.B.I. recibe un municipio más del doble que el otro.

Hemos visto, al analizar el *Situado Fiscal*, cómo el elemento poblacional no es útil como criterio para que las transferencias vayan en mayor volumen allí donde las necesidades son mayores. Por las cifras mencionadas, otro tanto podemos decir del IVA que va a los municipios. Es la razón por la cual también esta transferencia debe ser objeto, en cuanto a su criterio de distribución, de reificación. El nuevo criterio debe ser el de los indicadores de pobreza, es decir, los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas.

2. El *Situado Fiscal* ya ha sido dicho, tiene como destinación cubrir los gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria, de un lado, y del otro, enjugar los gastos primarios de salud pública. Los instrumentos de pago son los FER y los servicios seccionales de salud. ¿Por qué no darle a los municipios la responsabilidad y la función de prestar el servicio público de enseñanza primaria y de asistencia social básica, es decir, hasta puestos de salud?

¿Por qué no establecer, en consecuencia, como destinatarios finales del *Situado Fiscal*, directamente, a los municipios, o a las asociaciones de los mismos cuando éstos sean muy pequeños, estimulando así, de paso, su agrupación con miras a incrementar su potencial humano, su capacidad económica, su actividad, la vida de la provincia o comarca? Se colocarían éstas con ello, en posición de controlar la prestación de servicios públicos esenciales. Sería el premio por su decisión de aunar esfuerzos. No hay que olvidar que la inmensa mayoría de nuestros municipios son pequeñas unidades.

Hay una serie de "retenciones" en las transferencias del IVA que disminuyen la participación de los municipios con población mayor a 100.000 habitantes, en beneficio de los FER de los respectivos departamentos. Pues nada más natural, si transferimos la función de la educación primaria a los municipios, que desaparezcan estas retenciones, y los porcentajes que aparecen como transferencias del IVA a los municipios, adquieran una nueva realidad, pues hoy son en gran medida, ficticios, por la razón mencionada.

3. Hablemos ahora de las transferencias por concepto de regalías. Las regalías, como es de todos sabido, pertenecen a la Nación. Son ingresos que ella percibe como consecuencia de ser la propietaria de los yacimientos de hidrocarburos o de minas. Unas veces las pagan los contratistas particulares, nacionales o extranjeros, y otras, cuando la empresa Estatal correspondiente hace directamente la explotación, las percibe de dichas personas jurídicas. Ha sido tradición, que de esas regalías el Estado haga cesión parcial a los departamentos y municipios en cuyo territorio se encuentra el yacimiento. Para sólo poner un ejemplo, citemos la legislación que distribuye las regalías provenientes del petróleo. Decreto 1246 de 1974. Artículo 1º: "Las participaciones de los departamentos y municipios en cuyos respectivos territorios se adelantan explotaciones petrolíferas por el sistema de concesión, serán el 65% de las regalías, cánones o beneficios pagados al Estado por dicha explotación, para los unos, y el 15% para los últimos".

Decreto 2310 de 1974. Artículo 3º: "En las explotaciones a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleo, las regalías en favor de los departamentos, intendencias y comisarías, serán del 9.12% del valor bruto de producción y las de los municipios del 2.12% del mismo".

La Ley 75 del 86. Artículo 98: "A partir del 1º de enero de 1987 las regalías que Ecopetrol pacte en los contratos de asociación se repartirán así:

1. Los primeros doce puntos porcentuales para las entidades territoriales, según lo establecido en el artículo 3º del Decreto 2310 de 1974.

2. El excedente hasta 20 puntos porcentuales, con destino a la Nación.

3. Cuando la Empresa convenga regalías superiores al veinte por ciento (20%), tales puntos porcentuales corresponderán a Ecopetrol.

Así mismo, cuando Ecopetrol explote directamente yacimientos de propiedad nacional, estará obligada, a hacer las transferencias indicadas en los numerales 1º y 2º para lo cual se presume una regalía del veinte por ciento (20%).

Esta participación a departamentos y municipios es, desde luego, susceptible de ser modificada, y yo creo que debe serlo en dos sentidos:

a) Que los puertos de exportación, cuando los hidrocarburos y minerales son exportados, sean igualmente beneficiarios de la cesión que el Estado hace de parte de sus regalías, en igualdad de circunstancias a los municipios en los cuales se encuentra el yacimiento, ya que todos ellos contribuyen al resultado final del enriquecimiento colectivo y prestan su aporte a la obra común. Lo mismo los departamentos;

b) Que todos los municipios y todos los departamentos, independientemente del mineral o hidrocarburo de que se trate, tengan participación en las transferencias que se hacen por concepto de regalías, de suerte que no se puede tener un doble régimen: uno en el sentido anterior, y otro que excluye de estos beneficios a otros municipios o departamentos.

Las regalías alcanzan cifras verdaderamente importantes, lo que sugiere establecer nuevos criterios de distribución, como los que estoy solicitando. Para sólo ilustrar la magnitud de ellas citaré algunos casos. En 1988 Antioquia recibió 2.020 millones de pesos, y sus municipios —los que tienen yacimientos—, en el mismo año 439 millones; el departamento del Huila recibió 4.643 millones, y en adición, sus municipios recibieron 1.380 millones; La Guajira recibió 1.492 millones y sus municipios 992 millones; el Meta 1.480 millones y sus municipios 862 millones. A su turno Arauca 11.219 millones y sus municipios 2.996 entre los cuales vale la pena destacar Arauca que percibió 7.701 millones.

4. Existen otras transferencias de la Nación a departamentos e institutos descentralizados departamentales que en 1988 ascendieron a 119.247 millones de pesos, provenientes de las siguientes instituciones: Presidencia de la República: 6.766 millones; Ministerio de Desarrollo: 692 millones; Ministerio de Educación: 101.982 millones. De esta cifra se destinó a la educación secundaria y similar 78.804 millones; y los hospitales participaron en 8.879 millones así como DANCOOP en 927 millones.

A su turno otras transferencias de la Nación a municipios e institutos descentralizados de carácter municipal ascendieron, también en 1988, a la suma de 15.432 millones procedentes de las siguientes instituciones: Ministerio de Desarrollo 3 millones; Ministerio de Educación, para la educación Secundaria y Universitaria 13.166 millones; Ministerio de Salud, 2.263 millones.

Nos preguntamos si no es posible incrementar las transferencias por concepto del IVA de tal suerte que se puedan cubrir estas necesidades de gastos en salud y educación, fundamentalmente, con esos recursos adicionales, de suerte que los departamentos y los municipios asuman la responsabilidad de darle solución a sus propias necesidades en los rubros señalados, por ejemplo, asignándole a los departamentos la educación secundaria y similares compartiendo la universitaria con los otros niveles, es decir la Nación y el municipio. ¿Cuánta tramitología, nos ahorraríamos con una medida de esta naturaleza? ¿No sería un gran paso en el propósito de desburocratizar el Estado? Sería sin duda, una manera de acentuar la descentralización y con ello la eficiencia. Consideramos que todas estas iniciativas objetivizan las relaciones funcionales y financieras de la Nación con los departamentos y los municipios, a un costo cero pues sólo se cambia el origen de la transferencia.

Relacionado con este tema traemos a cuento el siguiente dato que encontramos en el libro Titulado "Finanzas Públicas Regionales de Colombia", editado por el Banco de la República: "El caso de los gobiernos departamentales reviste un interés especial, pues son las únicas de las administraciones públicas subnacionales con capacidad ahorradora propia. De hecho, ésta les permite contar con suficiente disponibilidad de recursos para otorgar transferencias por un monto no despreciable (cerca al 10% de sus ingresos corrientes) a otras entidades regionales y, aun así, dejar un margen más que suficiente para autofinanciar la totalidad de sus gastos de capital. En consecuencia, los gobiernos departamentales constituyen, junto con la Nación, los únicos niveles del sector colombiano con capacidad de transferir parte de sus recursos hacia otros entes deficitarios y dependientes de ellos".

Bien sabemos que en algunos pocos departamentos la anterior apreciación global no tiene aplicación, y viven en déficit fiscal permanente. Por averiguaciones que hemos hecho con algunos gobernadores, me permito la siguiente apreciación subjetiva: el déficit es imputable al clientelismo político, pues él lleva a inflar las nóminas ya que su dinámica propia implica dar puestos para conseguir votos. Un esfuerzo de racionalización, de orden en el gasto y moralización administrativa producirá el equilibrio deseado. De esta suerte, todos los departamentos, con sus recursos propios, financiarán sus costos ordinarios. Hay, en consecuencia, que darle una garantía constitucional a las finanzas departamentales, y extendiéndose el concepto, creo necesario hacer lo mismo respecto de las finanzas municipales. Y hay que, dentro de esos impuestos, darles la posibilidad de que los organicen en cuanto a sus tarifas de la manera que mejor convenga a sus intereses, de la manera que mejor se adapten a los objetivos perseguidos en el plan de desarrollo.

Hay que dejar a los municipios el manejo de su propia vida local y de su plan de desarrollo, y de esta manera creo yo que habrá un gran eficiencia y se facilitará el progreso colectivo. Es lo que yo entiendo por autonomía fiscal.

Como pueden darse cuenta no hemos querido entrar en el tema del federalismo ni de la federalización, y sus relaciones con la descentralización. Hace años el profesor Charles Durand, escribió lo siguiente, en su Ensayo "El Estado Federal en el Derecho Positivo": "Al federalismo calificado de dualista se ha querido oponer el neofederalismo, en el que los Estados miembros no tendrían prácticamente más que lo que el legislador federal quisiera dejarles. Pero entonces no se rechaza el federalismo para deslizarlo en realidad hacia la noción de descentralización administrativa".

El tema de la descentralización, federalismo moderno, o federalización, autonomía regional o como quiera llamarse, es vastísimo. El comprender otros temas como la distribución de competencias entre los diversos niveles administrativos, la creación de la región en mi opinión como establecimiento público de carácter territorial, la selección del gobernador y las relaciones entre la planeación nacional y la planeación de las comunidades regionales. Sobre todos ellos presentamos articulado.

Las grandes ciudades, y el proyecto entiendo por tal las de población superior a 750.000 habitantes necesitan, en nuestra opinión, para poderse administrar adecuadamente, y para aproximar dicha administración al ciudadano, de una verdadera descentralización, en oposición al criterio con que se han manejado hasta ahora, que es, o de la centralización que implica las áreas metropolitanas organizadas bajo la forma de establecimientos públicos, o del Distrito Especial de Bogotá con sus municipios anexos que han terminado perdiendo su capacidad de autogobierno, o a través de formas de desconcentración o de delegación de funciones al interior de las grandes ciudades aprovechando las zonas o comunas.

Proponemos un régimen distinto. El de una verdadera descentralización, creando la figura de los municipios interiores para las áreas de la gran ciudad que tengan al menos 250.000 habitantes, dándole a esas áreas el carácter de entidad territorial, con sus autoridades propias, patrimonio y presupuesto propios y sus asuntos y responsabilidades propios. Creo que esta organización nos garantizará más democracia, más participación ciudadana y más eficiencia de la Administración, pues lo que ha dicho Daniel Bell del Estado lo podemos, a su respectiva escala, reproducir para las grandes ciudades, que en nuestro proyecto llamamos de manera genérica distritos. Son demasiado grandes para ocuparse de las pequeñas cosas de la vida cotidiana

y demasiado pequeños para ocuparse de las grandes.

Una organización territorial que le permita al Estado y a los Distritos atenderá las grandes empresas, y a las comunidades regionales y municipios interiores ocuparse de las "pequeñas" podría ser funcional y eficiente.

Finalmente consagramos una entidad, destinada a facilitar la colaboración en materia fundamentalmente de prestación de servicios y de atención a calamidades, entre las entidades regionales colombianas con otras pertenecientes a países limítrofes.

CONTROL FISCAL

En cuanto a la Contraloría proponemos algunas modificaciones que podrían resumirse así:

1. El Control Fiscal podrá ser selectivo y se practicará únicamente con posterioridad a la ejecución de las respectivas operaciones.

2. Eliminada la tentación para el Contralor de hacerse reelegir, pues se prohíbe la reelección en todo tiempo, aspiramos a que concenre su esfuerzo y su trabajo en la tarea fiscalizadora que se le ha encomendado, en lugar de dedicarse a constituirse en factor de poder político en la vida nacional.

A ello deberán contribuir las normas que sobre carrera administrativa también hemos propuesto, aunque no ignoro que este sistema de administración de personal fue creado ahí desde 1975, por la Ley 20. El Contralor debe ser un magistrado de gran respetabilidad. Por eso deberá ser elegido por el Congreso en pleno, lo que implica una elección popular indirecta, y para garantizar la calidad del escogido hemos propuesto lo que he denominado con el nombre de "pluralidad de centros de postulación", que en mi proyecto he aplicado lo mismo para los Magistrados que para el Procurador y el Contralor. Este último sería nombrado de ternas que presentaría al Congreso, el Presidente de la República, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Tanto la pluralidad de centros de postulación como la pluralidad de candidatos crearán una competencia entre todos ellos que favorecerá la calidad. Participará también en la elección, la opinión pública, pues los nombres de los candidatos deberán conocerse con un mes de anticipación a su elección.

Sustraerlo de la elección por la Cámara tiene un doble objetivo:

1. Ampliar el cuerpo electoral hasta donde no alcancen los recursos clientelistas, o éstos se diluyan.

2. Farle al Congreso que apruebe la Ley de Presupuesto, la facultad de nombrar el funcionario que en su nombre fiscalizará el cumplimiento de esa Ley para evitar que se convierta el Contralor en coadministrador, como ha venido sucediendo, con menoscabo de la eficiencia administrativa y aún de la moral pública.

Consideramos que además del control que entre nosotros ejerce la Contraloría General de la República y que como hemos visto, está referido al presupuesto nacional, debe haber un sistema de control de resultados referido a los planes y programas de desarrollo.

REFORMA DE LA CONSTITUCION

Además del tradicional a cargo del Congreso, institutos el referéndum y la Constituyente como mecanismos permanentes de reforma constitucional. Pero adicionalmente le damos oportunidad a la iniciativa constitucional, a través de institucionalizar, tanto respecto del referéndum como de la constituyente, la llamada séptima papeleta, con el objeto de que en el futuro no tenga sólo efectos políticos sino que tenga así mismo efectos jurídicos. Ello, inspirado en la conveniencia de que exista esta insti-

tución, y de contera como un homenaje a los estudiantes que iniciaron el proceso que ha culminado en esta Constituyente.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Finalmente propongo unas disposiciones transitorias y entre ellas que la presente Constitución no podrá ser reformada antes de cinco años pues me parece que es mínima oportunidad que se le puede dar a unas normas constitucionales para que prueben su bondad. No es nuestro fuerte ser consistentes. Tan pronto ponemos en práctica una política, nos nace el deseo irresistible de cambiarla, tanto más si tiene chance de dar buenos resultados. El inmediatezismo habrá que reemplazarlo por un cierto sentido de Estado.

Al presentar este proyecto, ya lo hemos dicho, solo nos anima un espíritu de colaboración con la Constituyente y con el país. Su único mérito es estar inspirado en el mejor deseo de servir.

Sigue firma.

CONTENIDO

| | |
|---|---|
| TITULO I | |
| De la Nación y del Territorio | 2 |
| TITULO II | |
| De los habitantes nacionales o extranjeros | 2 |
| TITULO III | |
| De los derechos civiles y garantías sociales | 2 |

| | | | |
|--|------|---|------|
| | Pág. | | Pág. |
| TITULO IV | | TITULO XVII | |
| De las religiones y las relaciones de la Iglesia con el Estado | 3 | De las Elecciones | 7 |
| TITULO V | | TITULO XVIII | |
| De las Ramas del Poder Público y del Servicio Público | 3 | De la Administración Regional, Departamental y Municipal | 8 |
| TITULO VI | | TITULO XIX | |
| De la reunión y atribuciones del Congreso ... | 4 | De la Hacienda | 8 |
| TITULO VII | | CAPITULO NUEVO | |
| De la formación de las Leyes | 4 | De los deberes del Estado y los particulares.. | 8 |
| TITULO VIII | | TITULO XX | |
| Del Senado | 5 | De la Jurisdicción Constitucional | 8 |
| TITULO IX | | TITULO XXI | |
| De la Cámara de Representantes | 5 | De la Reforma de esta Constitución | 9 |
| TITULO X | | TITULO XXII | |
| Disposiciones comunes a ambas Cámaras | 5 | Disposiciones transitorias | 9 |
| TITULO XI | | Exposición de motivos | 9 |
| Del Presidente de la República, el Vicepresidente y de la Administración Pública | 6 | De los derechos y garantías Sociales | 10 |
| TITULO XII | | De la religión y las relaciones entre la Iglesia y el Estado | 11 |
| De los Ministros del Despacho | 7 | Reforma del Congreso | 11 |
| TITULO XIII | | Del Presidente de la República, el Vicepresidente y la Administración Pública | 12 |
| Del Consejo de Estado | 7 | Administración de Justicia | 13 |
| TITULO XIV | | Del voto obligatorio y el voto libre | 13 |
| Del Ministerio Público | 7 | De la Administración Regional, Departamental y Municipal | 14 |
| TITULO XV | | Control Fiscal | 15 |
| De la Administración de Justicia | 7 | Reforma de la Constitución | 15 |
| TITULO XVI | | Disposiciones transitorias | 16 |
| De la Fuerza Pública | 7 | | |

