



# GACETA CONSTITUCIONAL

No. 15

Bogotá, D.E., lunes 4 de marzo de 1991

IMPRENTA NACIONAL  
Edición de 20 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

PRESIDENTES:	ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF ALVARO GOMEZ HURTADO HORACIO SERPA URIBE
SECRETARIO GENERAL:	JACOBO PEREZ ESCOBAR
RELATOR:	ALVARO LEON CAJIAO

**La Constituyente es el escenario para hacer la gran transformación política de Colombia**

"¿Que ésta es una mala época?  
Pues bien... ¡estamos aquí para hacerla mejor!".

HORACIO SERPA URIBE  
(Página 2)

**La Constitución actual no logra encuadrar la realidad nacional**

"Una de las funciones que debe cumplir la Constituyente es erradicar las bases del voto cautivo".

JESÚS PÉREZ GONZÁLEZ-RUBIO  
(Página 4)

**Nos corresponde brindar reglas de convivencia que satisfagan las expectativas de todos los colombianos**

"El reto es crear un Estado más fuerte y eficiente".

MARÍA TERESA GARCÉS LLOREDA  
(Página 6)

**Lo que explica nuestra presencia aquí es que hay una ruptura del orden jurídico**

"Las circunstancias obligan a un nuevo pacto social. Como si se tratara de fundar una nueva Colombia sobre los escombros de la actual".

JUAN B. FERNÁNDEZ RENOWITZKY  
(Página 14)



# La Constituyente es el escenario para hacer la gran transformación política de Colombia

"¿Que ésta es una mala época? Pues bien... ¡estamos aquí para hacerla mejor!".

HORACIO SERPA URIBE

Señores:

Muy grato ha sido, y constructivo, conocer las interesantes opiniones de Partidos y Movimientos, Fuerzas Sociales y Delegatarios sobre el tema Constitucional. No es cierto que haya sido, como algunos dicen, un simple ejercicio retórico que retrasó los trabajos de la Asamblea. ¡Al contrario! Los ha facilitado al permitir conocer directamente de los protagonistas del debate Constitucional el criterio que los asistirá a lo largo de las interesantes deliberaciones que ya empezaron a cumplirse. Todos han recibido justicieras felicitaciones, porque todos se han esforzado por brindar un alto nivel intelectual, jurídico y político a sus intervenciones.

La presente corresponde al criterio de mi Partido. Pero no al que señalan algunos que se reputan sus dirigentes sencillamente porque han sido hábiles para alcanzar merecimientos electorales, sino a lo que indica su filosofía, resueltamente democrática y positivamente social. Será esa, definitivamente ninguna otra, la dimensión de mi trabajo como Constituyente, y no, repito, la que pretenden los que dentro de las filas Liberales desconocen insensatamente el valor de la Constituyente, lo desconocieron desde siempre, e inapropiadamente la consideran como un mecanismo intrascendente, sin poder de convocatoria ni capacidad de ninguna naturaleza para definir las reglas del juego que habrán de regir el futuro de Colombia.

Olvidan ellos, al igual que algunos han pretendido hacerlo desde otras instancias del accionar político nacional, que el Liberalismo fue protagonista de primera línea en el proceso que se cumplió con miras a la convocatoria de esta Gran Asamblea. Fueron muchos los Correligionarios que respaldaron la interesante propuesta estudiantil de la séptima papeleta; fue el Liberalismo por medio del Gobierno del doctor Barco el que invitó a las Colectividades Políticas y a las Fuerzas Sociales a discutir la perspectiva de la consulta reglada el 27 de mayo; fue el mismo Presidente Liberal de entonces quien propició la contabilización del pequeño tarjetón que en la voluntad de más de cinco millones de colombianos respondió afirmativamente respecto a la Constituyente; y fue el actual mandatario Liberal doctor Gaviria quien lideró e hizo posible con su voluntad política, que es la de su Partido, el procedimiento electoral del 9 de diciembre. El Liberalismo, pues, tiene arte y parte y palpitante interés en este importantísimo proyecto de reformar fundamentalmente el sistema político colombiano.

Pero hay que decir para que haya absoluta claridad, que aun cuando respaldado fervorosamente por el pueblo Liberal, no todos los dirigentes del partido se consideran comprometidos con el proceso de cambio. En realidad, no lo han estado nunca, a pesar de que el ideario de la Colectividad se conjuga definitivamente con las aspiraciones de renovación de la clase media colombiana y las demandas de transformación y justicia de los sectores irredentos. Son los que a falta de tener que mostrar hoy, apelan a las glorias del pasado, que en verdad fueron muchas pero han sido superadas por la suprema realidad actual del marginamiento y el desequilibrio. Son los que plantean al argumento de unas tradicionales mayorías que para ser ciertos se han ido escapando por las enormes grietas que en la confiabilidad pública han dejado la negligencia, la falta de debate interno, el abandono de los programas, la desorganización y el clientelismo. Son los que en su desatención supina no se han dado cuenta aún que es desactualizado el bipartidismo, que ya entramos en la época de las consultas populares y que con los procedimientos que usan hoy, que son los de ayer y los mismos de antier, más corrupción y componendas y politiquería, no será posible en manera alguna poner remedio apropiado a una crisis que aumenta en todos los órdenes, en la misma medida en que crece la ineficacia de las cansadas colectividades de siempre.

Junto a estimulantes manifestaciones de solidaridad y de anhelos de renovación, contrariando pareceres de muy representativos Jefes que tienen justificada presencia en el Senado y la Cámara, se escucharon en la pasada Convención las voces de quienes se aferran a las precariedades de un Partido que resulta indispensable organizar y renovar, como se propone hacerlo el Jefe de la Colectividad doctor Alfonso López Michelsen con la colaboración afortunada de un equipo directivo joven, representativo y progresista que responderá muy bien a los requerimientos de la época. Para con ellos no es bueno ni conveniente este esfuerzo por la modernidad y el cambio, y menos aún, dicen, como lo expresara el Senador Alberto Santofimio Botero, si en la Corporación así llamada a producirlos el Partido está asistido por una bancada poco representativa, afectada por un complejo de minorías que dizque no ha permitido al Liberalismo mostrar su apabullante y mayoritaria fuerza de siempre. Se identifica con Santofimio el diario "El Tiempo", en donde tampoco han advertido que esas mayorías de antes se perdieron el 9 de diciembre, y que en cambio de rompernos las vestiduras para reclamar el reconocimiento a unos votos que no se lograron, nos corresponde examinar detenida y objetivamente las razones que dieron lugar a tal situación y aprovechar la importante participación del Partido en la Constituyente,

para darle al país la dimensión democrática y convivente que el Pueblo reclama.

Mejorando lo presente, el Liberalismo en la Constituyente está muy bien representado. Desde esta Tribuna ha escuchado el país a sus voceros planteando tesis interesantes, de altísimo contenido social, profundamente democratizadoras, en el interés por la paz y por la justicia; propugnando por un Estado moderno, equitativo y eficiente; buscando defender adecuadamente al pueblo; derrochando tolerancia y fraternidad; demandando el más cierto reconocimiento a los derechos del hombre Colombiano; propugnando por su igualdad; insistiendo de una y otra manera en dos propósitos del cambio y en la sentida aspiración de alcanzar los más altos niveles de seguridad y concordia. Es el liberalismo de hoy para mañana, firme en las convicciones pero sin inconveniente sectarismo, absolutamente humano mirando en el bienestar del hombre su objetivo máximo, luchando contra la corrupción en todos los órdenes y niveles, muy firme junto a su altiva bandera roja pero consciente absolutamente de que sigue vigente, más hoy que nunca antes, la máxima de uno de sus grandes Jefes: "La patria, por encima de los Partidos".

Por eso una gran preocupación Liberal en esta Corporación tiene que ver con la organización de los Partidos, para que representen adecuadamente al ciudadano y tengan la fuerza política suficiente para sacar a Colombia de la crisis. Por eso el Liberalismo luchará por recuperar las buenas costumbres en el ejercicio de la política y actuará junto a quienes estén decididos a eliminar todas las prácticas corrompidas, indecibles o inconvenientes que le resten a la actividad partidista el prestigio que han de tener ante la opinión pública. Desde luego que el Partido, porque es de su talante y compromiso, demandará normas que faciliten el debate ideológico y permita en igualdad de condiciones la confrontación civilizada de las ideas, apoyará un sistema de plenas y reales garantías partidistas y los más claros y convenientes sistemas electorales, así como un Estatuto para el ejercicio de la Oposición, todo ello enmarcado en un régimen de libertades y derechos que identifiquen un sistema político popular y pluralista. La instauración del criterio de Soberanía Popular, con Referéndum, Plebiscito, Revocatoria del Mandato e Iniciativa Popular, es un decidido compromiso Liberal.

El respeto a la vida es un postulado liberal esencialísimo, por el que resulta preciso luchar ahincadamente. Y por la dignidad del hombre en todos los aspectos, intelectuales, políticos, sociales; y por la regionalización y la democracia local; y por el criterio solidario de la economía; y por el respeto a la propiedad como función social; y por el intervencionismo de Estado



sin exageraciones inconvenientes; y por la paz que es un derecho inalienable del hombre por el que resulta preciso batallar sin la oportunidad del descanso.

A este respecto sí que es necesario trabajar en nuestra patria afligida por todas las clases de violencia, igualmente desalmadas y destructuras. La que se hace con justificación o pretexto político, merece la más decidida atención de la Constituyente. Ya se ha avanzado mucho y ha sido posible demostrar a los más escépticos que sí es posible lograr la cesación en el alzamiento armado mediante fórmulas políticas. Para la muestra hay aquí varios botones, elocuentes casos de seriedad y compromiso patriótico, que los que aún quedan fusil en mano en las montañas debieran imitar, en la seguridad de que el pueblo lo demanda tesoneramente y de que el funcionamiento de esta corporación es en verdad el camino de lograr en estimulantes jornadas consensuales muchas de las conquistas que han sido esquivas a la lucha fratricida. Debo decir que lo que substancialmente me trajo a esta asamblea fue el deseo de contribuir al entendimiento y a la concordia, y no es arbitrario ni abusivo manifestar aquí que los liberales en la constituyente estamos sin excepción al servicio de la causa de la paz. La anhelamos ya, como todos los colombianos, y qué grato fuera que antes de que se empezaran a tomar las determinaciones en materia del Estatuto Constitucional, sobre el entendido claro de unos bien definidos y patrióticos acuerdos, participaran con sus opiniones y propuestas en estas deliberaciones los representantes del Ejército de Liberación Nacional y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Gratísimo sería también conocer inmediatamente, como consecuencia de los pasos dados en estos últimos días, que se ha llegado a la cesación de fuegos, lo que traería enorme satisfacción dado el radicalismo extremo a que ha llegado la violencia sediciosa. La verdad es que no comprende nadie cómo se habla de paz y se continúa golpeando sin descanso ni misericordia, ni cómo se puede pregonar la revolución popular destruyendo los más preciados bienes de propiedad y uso público. Y me refiero concretamente al insensato extremismo de la Coordinadora Guerrillera. Hay que elogiar, eso sí, en cambio de criticar a la ligera sin conocimiento de causa, el esfuerzo grande que hace el Presidente Gaviria por encontrar unos adecuados caminos para la paz, en gestiones y actividades que su Partido mira con satisfacción y compromiso.

Existe en la representación Liberal amplio consenso acerca de las reformas que requiere el Congreso Nacional. La manera de integrarse merece sustanciales modificaciones, al igual que su funcionamiento interno para que sea diligente y eficaz. Sus miembros deben estar sometidos a severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades y deben desaparecer los denominados privilegios Parlamentarios, como auxilios, viajes indiscriminados, inviolabilidad de la palabra e inmunidad. Pero ha de brindarse al Congreso mayor capacidad legislativa y por sobre todo la oportunidad del control Político, dentro de la aspiración de restablecer el equilibrio entre las Ramas del Poder Público.

Como aquí ya se mencionó expresamente el tema de la próxima elección de un nuevo Congreso transcribo a continuación los comentarios que al respecto hice en la pasada Convención Liberal, con la venia de los Constituyentes del Partido:

"Por cierto que ha sido objeto de insistidos y en ocasiones procaces comentarios, lo referente a un pretendido afán en el seno de la Constituyente por la Revocatoria del Mandato a los actuales Legisladores colombianos. No se ha comprometido la bancada Liberal en tales aseveraciones ni tiene ánimo preconcebido al respecto. Su presencia en la gran Asamblea se justifica plenamente en cuanto pueda contribuir a la institucionalización del país, a su concordia, al mantenimiento de un orden social y político que en cambio de agrandar la brecha que separa a nuestra sociedad, la cierre en busca de la convivencia. No es bueno para nadie, no es conveniente para el país, que se genere una pugna entre la Potestad Legislativa y la Potestad Constituyente. Nada la justifica. Además, en materia de tránsito en el ordenamiento Constitucional nada puede definirse aún, ni siquiera argumentarse, cuando no han comenzado a estudiarse en la Asamblea las diferentes y abundantes propuestas de reforma sobre la materia". Igualmente sostuve que los Liberales mantendremos la inhabilidad de los actuales Constituyentes con miras a las elecciones de 1994.

Dije en la misma ocasión, igualmente con la anuencia de los colegas Liberales, lo siguiente sobre el Proyecto del Gobierno del Presidente Gaviria:

"Los Liberales en la Constituyente consideramos que tenemos una relación política con el Gobierno que preside nuestro copartidario César Gaviria Trujillo. Por eso hemos celebrado muchas de sus gestiones, ciertamente benéficas para el país y el pueblo colombiano. Por eso hemos estado dedicados a estudiar su propuesta de reforma Constitucional, que entendemos edificante, progresista y patriótica. Salvo observaciones respaldadas en el criterio partidista del libre examen, la encontramos como un lineamiento Liberal que contará con nuestra solidaridad, sin que ello nos inhiba para presentar sobre diferentes temas las propuestas que consideremos apropiadas".

La Justicia es una gran preocupación del liberalismo colombiano. Sin duda se requieren grandes e inmediatas reformas, para brindar la satisfacción de este servicio en todos sus aspectos, y lograr que en materia de comisión de delitos se cumplan ejemplares investigaciones y se proporcionen con dignos castigos a los criminales de todos los pelambres. El país no puede quedar en manos de los pícaros, que no solamente merecen el desprecio público, sino prontas y reales sanciones.

A este respecto de la seguridad, de la violencia y de la justicia, hay que traer a colación el caso del narcotráfico, relacionado con lo cual está el tan tratinado tema de la extradición, ya varias veces mencionado desde este estrado. Está bien, por mi parte, que se discuta y sobre él se

tome la decisión que más convenga al país. He repetido que conceptualmente no estoy con la extradición de nacionales, por muchas razones valederas, pero es claro que tampoco estoy con el pretendido afán de que no se administre adecuada justicia en Colombia por los crímenes que nuestros nacionales cometen en el exterior. Colombia no puede convertirse en abrigo de malhechores, y la condición de nacional a nadie puede servir como manto de impunidad. Estimo, desde luego, que no sería viable estudiar el asunto mientras sigan los periodistas secuestrados, precisamente por los extraditables.

Hay otro caso que me considero en el deber de comentar de una buena vez, y es el que se oye en relación con la pretensión de algunos porque se brinde categoría de delitos políticos a desafueros de la delincuencia común, en busca de amnistías e indultos, díque por las acciones cometidas contra las Instituciones, sus integrantes con y sin uniforme, y los actos de terrorismo, se han dirigido contra el Estado con el que se está en abierta lucha. ¡Válgame Dios tamaño exabrupto! Sería tanto como modificar en Colombia toda la doctrina política y toda la experiencia jurisprudencial del mundo, en busca de satisfacer con indignidad una absurda aspiración. Considero que hasta allá no podría llegarse en la política de buscar la seguridad mediante fórmulas flexibles y acuerdos que ojalá contribuyan a la tranquilidad pública y en relación con los cuales apoyo los esfuerzos del Presidente Gaviria, pero que en ningún caso, repito pueden llegar a destruir la estructura ética de la Nación.

Téngase en cuenta, eso sí, que en esta materia de defender la integridad nacional, resulta preciso tomar determinaciones en lo relacionado con los denominados órganos de control, sobre los cuales menciono la responsabilidad del Ministerio Público como encargado de vigilar el comportamiento de los funcionarios del Estado. Sin duda necesario será brindarle atribuciones esenciales que le permitan desarrollar esas tareas de vigilancia y sanción de manera tal que resulten eficaces, so pena de que el propio Estado se convierta en guarida de desalmados y bribones. Los hay en los actos de corrupción ejecutados a diario por los que traicionan el interés público cometiendo toda clase de daños y depredaciones desde sus cargos oficiales, a los que arribaron pensando exclusivamente en lograr prontas, jugosas y punibles ganancias. Los hay también en las fuerzas del orden que pretenden lograr el respeto ciudadano a la ley, violándola reiterada y abusivamente, cometiendo atropellos y ejerciendo actos injustificados e ilegales de represión, o entrando en convivencia con ejecutores de justicia privada, lo que desestabiliza al país, lesiona su juridicidad, corrompe las instituciones y provoca desconfianza en la Autoridad.

Que más decir, a título de agregar a lo que con tanta inteligencia como ponderación expresaron ya los Delegatarios del Partido Liberal. Solamente, pienso, que es éste de verdad el escenario adecuado para hacer la gran transformación política de Colombia. Pero que sea una transformación substancial y substanciosa, no



una simple reforma, sino una de tal tamaño e importancia, que después de julio sea doble, por muchas buenas razones, hablar de la Constitución Política de 1991. No hacerlo sería la más grande tontería política de la historia colombiana. Oigásemos bien, la más grande, en un país donde hemos cometido tantas...

Ya aquí más perspicaces oradores han hecho la apología de la composición de la Asamblea. Pero resulta grato relacionarlo nuevamente, porque de verdad es este un foro extraordinario donde se confunden los más dicentes intereses del país y las más sentidas aspiraciones ciudadanas. Con nosotros está un pundonoroso ex Presidente de la República que se lanzó por los caminos de la patria a buscar una vo-

ce popular que ejerce con notable dignidad; tres hijos de ex Presidentes comparten responsabilidades, las mismas, en la misma dimensión, con los mismos derechos, con los indígenas y los sindicalistas; eminentes juristas plantean sus respetables doctrinas frente a las tesis de avezados políticos; muy importantes voceros de las iglesias evangélicas departen con Católicos y librepensadores; los estudiantes discuten en pie de igualdad con valiosos y severos veteranos; los que siempre han hecho la paz se confunden con los que hasta ayer practicaban la guerra; y las mujeres de la patria coadyuvaban instancias de justicia y demandan niveles de fraternidad que alivien el dolor inmenso que igual producen la violencia, que la miseria; todos unidos en un solo e insidioso pregón por la Paz y con el compromiso inmenso de deponer

toda pugnacidad, todo afán de pequeña dimensión, frente al interés supremo del pueblo colombiano que espera realizaciones y frutos que tenemos el deber de proporcionarle.

Aquí estamos todos confundidos, queridos amigos Constituyentes, en una sola esperanza. El funcionamiento de esta Gran Asamblea será el debatir de las tesis; el controvertir los conceptos; el buscar acuerdos; el lograr consensos. Nuestra idea suprema se llama... ¡Colombia! Y nosotros hoy aquí, somos ¡Colombia! Hagámonos honor a su augustó nombre, a su bandera orgullosa y a su querido pueblo, que es el nuestro, repitiendo con decisión la sentencia de Carlyle: "¿Que es esta una mala época? Pues bien... ¡estamos aquí para hacerla mejor!".

## La Constitución actual no logra encuadrar la realidad nacional

"Una de las funciones que debe cumplir la Constituyente es erradicar las bases del voto cautivo".

JESÚS PÉREZ GONZÁLEZ-RUBIO

**E**n el día de ayer presenté un proyecto global de reforma constitucional que contó con la suerte de ser el primero sometido a la consideración de esta magna Asamblea.

No son nuevas para mí, ni para algunos de los constituyentes, las ideas sobre el Estado colombiano y la Reforma Institucional que modestamente me propongo exponer ante ustedes.

El Estado, cuya función esencial se encuentra consignada en el artículo 16 de nuestra Carta, actualmente vigente, no está en condiciones de garantizar a nadie ni la vida, ni la honra, ni los bienes, ni la libertad, ya que ha dejado de ser soberano en el sentido clásico de "poder por encima de cualquier otro poder". Y ello porque, o ha tolerado o no ha podido exterminar los grupos armados que desafían su autoridad e imponen su ley sobre vastos conglomerados humanos.

La vida es el primero de los derechos humanos. La Carta lo quiere proteger de manera tan radical que le prohíbe aun al Estado aplicar la pena de muerte. "El legislador no podrá imponer la pena capital en ningún caso", reza nuestro texto. Consientes de la imposibilidad de garantizar la seguridad de las personas en medio del libre comercio de armas patrocinado por las constituciones de 1858 y 63, establecieron los constituyentes del 86 que "sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra". Es una disposición que José María Samper en su Derecho Público Interno, comenta así: "a título de ocasional necesidad de armarnos para la defensa, se cayó en 1863 en el monstruoso error de permitir el libre comercio y la libre posesión de todo linaje de armas y municiones, en tiempo de paz; con lo que para todos era cosa fácil la preparación de la guerra. De ahí a la anarquía y a la guerra civil casi permanente, no había sino

un paso, y este paso fue dado por los gobernantes locales, los partidos y los particulares".

Impresiona observar que hoy a despecho de la norma constitucional, existe como hace poco más de un siglo el más extravagante comercio de armas de todo tipo. El resultado es el mismo. La anarquía y la guerra civil casi permanente. Claro que este estado de cosas en algo debió contribuir a agravarlo una concepción política que se expresa en una disposición tan absurda como la dictada en 1965 (a. 33 D. 3398) suspendida por el Gobierno anterior y con posterioridad declarada inconstitucional por la Corte Suprema, según la cual "El Ministerio de Defensa Nacional por conducto de los comandos autorizados podrá amparar cuando lo estime conveniente como de propiedad particular armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas". Bajo la anterior Constitución fue declarado inconstitucional. No sobra, sin embargo, prohibir, como lo traigo en mi proyecto, que no habrá grupos paramilitares en Colombia. La Constitución del 86 consagra para el Estado el monopolio de la fuerza organizada, algo esencial a ese Estado para el cumplimiento de sus fines. Nos lo enseñan los tratadistas y la historia: "lo esencial del poder público reside en este monopolio de la coerción material sin la cual el Estado mismo no sería sino una forma vacía de sentido, y enseña Hauriou, quien agrega: "cuando el Estado comienza a tolerar en su territorio milicias armadas que tengan la posibilidad de hacer ejecutar por medio de la coerción las órdenes que dan, entonces se puede decir que el Estado está próximo a desaparecer". Y para ilustrar su pensamiento señala: "La Alemania de Weimar dejó así que se disolviera el Estado republicano, al tolerar la existencia de formaciones armadas nacional-socialistas".

El contraste entre el respeto a la vida que procura nuestra carta política y el baño de sangre en que se ahoga el país, es prueba de la crisis profunda del Estado, que nos toca afrontar en esta Constituyente.

Desde otro punto de vista, pero que hace referencia a esa misma crisis, podemos decir que la autodefensa, la invitación a armarse a veces se ha hecho desde las más altas jerarquías gubernamentales, es la declaración de que el Estado declina su principal responsabilidad cual es la seguridad de los asociados. Si en materia de seguridad personal, como responsabilidad indeclinable del Estado, no hay acuerdo entre los colombianos, es entonces porque ya no estamos de acuerdo sobre nada, y la Constituyente se hacía entonces necesaria, ya que una sociedad así no puede menos que volverse ingobernable, pues la autoridad del Estado no puede imponerse, en fin de cuentas, sino como fruto de la aceptación general, de la legitimidad que tenga frente a los ojos de los gobernados, y ésta es difícil que se dé en Colombia en las actuales condiciones. Es esa legitimidad, sin embargo, la que genera la obediencia. El consentimiento a la autoridad del Estado es tan esencial a éste como lo es el monopolio de la fuerza, pues el poder del Estado reposa, como ha sido tantas veces dicho, sobre la base psicológica de un gran consentimiento. Consenso y monopolio de la fuerza organizada, he ahí las dos grandes urgencias nacionales.

Aquí en la Constituyente estamos para darle piso de consentimiento general y legitimidad a la autoridad del Estado. Pero no están aquí, y aparentemente tampoco quieren estar, todas las fuerzas políticas que necesariamente deberían contarse entre nosotros, si de un pacto de convivencia democrática se trata. O logramos el objetivo de incorporarlas en la defensa del nuevo orden jurídico porque han participado en su construcción, o habremos parcialmente fracasado.

<sup>1</sup> Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ariel, 1971, p. 143.



Por las razones expuestas la actual Constitución colombiana no logra encuadrar la realidad nacional, y, lógicamente, la realidad no permite que esa Constitución se cumpla. Estamos en un cruce de caminos. La Constitución tiene como fin supremo—aunque no exclusivo—organizar la convivencia pacífica del pueblo. La actual no cumple evidentemente esa misión. Ha, pues, estruendosamente fracasado. Quizá porque no hay la fuerza para hacerla cumplir. Si esto es así, lo que corresponde es impulsar una gran reforma que no esté consagrada tanto al tecnicismo jurídico, como a que en ella participen las fuerzas políticas que forjan nuestra historia presente y que quieran realmente contribuir a ese pacto político. La condición esencial es, pues, que esa Constitución sea, como dijeran los españoles de la suya de 1968, "Consensuada". De ahí que me hubiera sorprendido hace pocos años que el pensamiento dominante sobre la materia hubiera sido el de una reforma rápida, y no el de un fruto de un gran acuerdo de voluntades, expresión de un gran consenso, pues es distinto consignar en el articulado el derecho a la paz, a conseguirla, y este último debe ser el primero de los objetivos de la enmienda de nuestra Carta.

Pero me pregunto de nuevo: ¿Podremos lograrlo con las solas fuerzas que están representadas aquí en este recinto? ¿Estamos acaso corriendo el riesgo, ciertamente no por nuestra culpa, de elaborar una nueva Constitución, que puede resultar papel mojado, letra muerta? Es un interrogante que dejo comedidamente a la ilustrada consideración de esta Magna Asamblea.

El Estado requiere imponerse, como condición para la convivencia pacífica. Al reconstruir el consenso nacional, habrá dado el primer paso. Al recuperar en la práctica su condición de soberano, habrá dado el segundo. Consenso sobre las instituciones fundamentales, y poder para hacer valer la voluntad colectiva expresada en la ley. He ahí la clave para que el Estado pueda, en mi sentir, garantizar la seguridad de los residentes en Colombia. He ahí en mi modesta e inexperimentada opinión la clave de la paz.

Decíamos que es la legitimidad lo que genera la obediencia. Y sosteníamos igualmente que sólo la práctica de una democracia real podía generar esa legitimidad. Me pregunto si los mecanismos actuales de ascenso en la vida política colombiana son capaces de generar esa legitimidad. Hoy día contamos con todas las instituciones que formalmente constituyen una democracia, y una democracia políticamente avanzada: elección de Presidente y de Congreso, de concejales, diputados y alcaldes; referéndum municipales, elección de miembros de juntas directivas de las empresas de servicios públicos. Y si todo esto se hace con sufragio universal, ¿por qué semejante andamiaje democrático no ha producido ni produce hoy la armonía en la sociedad colombiana, y una más equitativa distribución del poder y la riqueza? Creo encontrar la respuesta en el hecho de que todo ese andamiaje está construido sobre bases no democráticas, como son:

1. El sistema de libre nombramiento y remoción de funcionarios que desconoce el principio de igualdad de todos frente a la función pública.
2. El sistema de los auxilios parlamentarios que desconoce el principio de la igualdad de todos frente a los dineros del Estado y el de que dichos dineros deben ser neutrales en las contiendas electorales.
3. La adjudicación irregular de contratos que desconoce el principio de la igualdad de todos frente a la contratación con el Estado.
4. La no rentabilidad electoral de la política hecha con base en opciones programáticas o en ideas de interés general, y
5. La desvalorización del Estado de Derecho.

En 1848 Ezequiel Rojas escribía las siguientes frases lapidarias en materia de burocratización:

"Quiere el Partido Liberal que no se deje al poder ejecutivo la facultad dictatorial para remover empleados (...); Quiere muy especialmente el Partido Liberal que al conferir los destinos públicos sólo se tenga en mira el buen servicio de la sociedad, que se atienda especialmente a las aptitudes, capacidades y probidad que se tengan para desempeñarlos. Conferir destinos en recompensa de servicios, para premiar un voto a favor de alguna persona, es desmoralizar la sociedad; es un crimen. Conferirlos por dar renta a las personas pobres, cuando no hay aptitudes y tal vez si falta probidad, es prevaricar, es ejercer actos de beneficencia con los bienes ajenos. La sociedad paga sus servidores: tiene derecho a que se le sirva bien, porque de ello depende su prosperidad y bienestar: debe, pues, emplearse a los hombres que puedan prestar buenos servicios con fidelidad, sea cual fuere el partido político a que hayan pertenecido o pertenezcan".<sup>1</sup>

Todavía hoy la inmensa mayoría de los cargos se proveen mediante recomendación política, sin importar—como ya dije—el principio de igualdad de todos ante la función pública que debía conducir necesariamente al reclutamiento con base en el mérito. En la constitución de Weimar hay un artículo según el cual los funcionarios son servidores de la comunidad y no de un partido. Es un principio que recogemos en nuestro proyecto, pues me resulta evidente que en términos reales brilla por su ausencia entre nosotros. Pero hablando de carrera administrativa no se puede tampoco caer en el extremo contrario de confundir estabilidad con inamovilidad, y en algunos casos excepcionales será necesario, tratándose de juzgar faltas disciplinarias, de consagrar el principio de que la Procuraduría puede fallar verdad sabida y buena fe guardada.

Gracias a la institución del libre nombramiento y remoción de funcionarios a nivel municipal y departamental y en menor escala, nacional, y a los llamados auxilios de diputados y de concejales, que son réplica de los parlamentarios, el pueblo hoy entre nosotros no tiene capacidad de decisión. Su voto no es libre. Siempre hay un grupo que encuentra la manera de adueñarse de su voluntad y decidir por él. En consecuencia, no hay libertad real para competir por el liderazgo político ni a nivel nacional, ni a nivel departamental, ni a nivel municipal. Y es una de las funciones importantes que debe cumplir la Constituyente la de erradicar esas bases del voto cautivo. *Si los que eligen no son libres, no existe la posibilidad de competir por su preferencia, sin utilizar los mismos métodos que se condenan.* Las instituciones que he señalado, las cuales atan políticamente lo mismo al empleado que al beneficiario de la beca, conducen a la sumisión de los electores. Y como es bien sabido, para que el método democrático de elegir a los gobernantes pueda operar, se requieren, como es apenas evidente, ciertas condiciones indispensables: desde luego, la existencia de las libertades públicas formales, pero igualmente la libertad de los votantes. La falta de libertad de éstos conduce a otra de las notas que caracterizan la crisis de nuestra democracia: cuando hay elecciones, a veces con excepción de la que escoge presidente de la República, sólo se juega en ellas el poder, sólo existen como opción disponible las personas, los candidatos, pero nunca o casi nunca se decide sobre políticas que no son sometidas al electorado, ni tienen, en el fondo, porqué serlo, ya que los mecanismos de ascenso político no tienen nada que ver con la capacidad de proponer caminos, de analizar situaciones de carácter colectivo, de interpretar aspiraciones o intereses de distintos grupos o sectores, de formular políticas de interés general, sino con el uso de las instituciones del libre nombramiento y remoción de funcionarios, con los auxilios para repartir becas y prebendas y autofinanciarse las campañas, y con la adjudicación irregular de contratos, todo lo cual lleva a la esclavitud del electorado. Si esto no se corrige radicalmente, terminará sepultando nuestra democracia y aquí habremos fracasado. Quizá estas instituciones que estamos denunciando, instituciones que yo combato en vez de atacar a las personas, quizá sean responsables del pesimismo que se ha apoderado del país sobre su futuro, sobre el futuro de su democracia y sobre el presente y futuro de valores fundamentales como el de la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos. He ahí un reto para la Constituyente. *Quisiera llamar la atención sobre el carácter institucional del problema. De allí que sean prácticas que se hayan llevado a cabo indistintamente por todos los partidos. De ahí también que la rectificación de esos errores implique una decisión colectiva y una superación colectiva en defensa de nuestro futuro democrático tan seriamente amenazado. Yo me atrevo a pensar, que hay un gran consenso en la Constituyente y fuera de ella sobre este punto.*

Y está la democracia amenazada adicionalmente, por los enemigos del sistema. Este otro escenario está caracterizado por la presencia de

<sup>1</sup> Ezequiel Rojas, Cit. por Gerardo Molina. "Las ideas liberales en Colombia", 1849.



grupos armados de izquierda y de derecha, cuya sola existencia permanente niega la noción de Estado, al tiempo que constituye una amenaza para los ciudadanos inermes, que presas de la intimidación dejan de ser libres para depositar su voto. Si a eso se agrega la existencia de grupos armados de derecha, los escuadrones al servicio de la delincuencia organizada, y el comercio y circulación de armas que las autoridades no logran controlar, uno no puede evitar preguntarse acerca de qué clase de democracia tenemos, al tiempo que acuden a la memoria algunas de las palabras de Núñez, en su discurso al Consejo Nacional de Delegatarios: "Las sociedades que organizan las facciones sin escrúpulos para intimidar por la audacia y el escándalo al mayor número que siempre se compone de ciudadanos pacíficos, no ejercen derecho legítimo sino que por el contrario vulneran el de los demás. El amplio comercio de armas y municiones es estímulo constante dado a la guerra civil en países donde ha hecho corto camino la noción del orden". Una rectificación que implique que haya más democracia política, es decir, más participación de los ciudadanos libres de las ataduras que he señalado, se hace urgente e indispensable.

Desde otro punto de vista, el Estado de Derecho, como valor supremo de la civilización contra la arbitrariedad parece estar también en entredicho y parecen estar de acuerdo en golpearlo las más disímiles fuerzas. No sólo, por ejemplo, por desgracia, las personas alzadas en armas. Yo no concibo, por ejemplo, la descalificación de los jueces porque tomen providencias en contra de nuestras personales creencias, como tampoco la descalificación de los magistrados acusándolos de "santanderismo". Exigir el respeto a la ley, hacerla cumplir, es merecedor de ese calificativo que se ha, extrañamente, tornado despectivo. Y con ello lo que se está es desvalorizando el respeto a la ley. Si esto se hiciera con el propósito de abrirle camino a regímenes autoritarios o totalitarios en que el respeto a la Ley no existe, en beneficio de la razón de Estado, como tampoco, desde luego, las libertades individuales o colectivas, uno podría entender el fenómeno. Pero que sean los que adelantan esta campaña personas democráticas sin la menor duda, es otra muestra del mundo contradictorio y confuso en que vivimos.

No podemos, pues, quejarnos de que la situación en términos de convivencia pacífica y de moderación se haya agravado hasta alcanzar límites que hacen temer por la desintegración misma de la unión nacional. No puede pasar inadvertido que han habido en Tumaco, en el Departamento de Nariño, y aun en la Costa, algunas voces, afortunadamente muy aisladas, que insinúan movimientos separatistas, agobiadas por el trato de desigualdad sistemática que se les da en materia de inversión pública, hasta el punto de que son la Costa Atlántica y Pacífica, las regiones de Colombia más atrasadas en materia de servicios públicos y donde la vida de los niños y los ciudadanos en general vale menos, pues tienen el más alto índice de mortalidad infantil y el menor promedio de vida.

Es un signo muy dicente de la magnitud de la crisis colombiana. A eso tratamos de alguna manera de ponerle remedio en nuestro proyecto en la medida que ello es posible, dándole un contenido social, en mi opinión revolucionario, al gasto público, concretamente, a las transferencias más importantes del Estado a las Entidades Territoriales. Me refiero al IVA, el Situado Fiscal y las regalías, cambiando el criterio consagrado para el segundo de ellos en el A.182 de la C.N., y para el primero, en las leyes, por el de que esas transferencias se hagan en razón del número de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas que hay en Departamentos y Municipios y no con base en la población. Es decir, que se haga con base en el número de pobres, de personas sin servicios públicos básicos. Es una iniciativa sobre la cual permitásemos comedidamente llamar la atención de esta ilustre Corporación, pues es el tema de la Igualdad Mínima de Servicios Públicos y Nivel de Vida a nivel nacional.

Otra de las causas de la crisis de nuestro Estado y de nuestra administración pública es su ineficiencia. Sus causas principales son a nuestro entender: una concepción anticuada del Estado, que lo ve como enemigo del ciudadano en lugar de mirarlo como socio suyo en la empresa del desarrollo, la ausencia de un Control de Resultados a partir del cual se pueda medir el adelanto de los planes y programas de desarrollo en términos de costo y de tiempo, y la ausencia de competencia para los servicios públicos básicos o domiciliarios que presta el Estado. En

nuestro proyecto por eso optamos por la competencia en contra del monopolio oficial, y desde luego del monopolio privado. En materia de concepción del Estado, agreguemos que nos movemos todavía entre dos extremos que extrañamente se refuerzan. Entre los que consideran al Estado enemigo del ciudadano y de sus libertades, lo mismo políticas que económicas, y quienes imbuidos por las influencias de las ideas socialistas han hecho del nuestro un Estado burocrático y pesado, en una palabra un obstáculo al avance de la sociedad. La verdad es que hoy el Estado es concebido como un colaborador del hombre, ya agrupado o actuando en forma individual, en materias económicas y sociales.

Ha sido señalado como ideal del Estado democrático el que "cada cual, directamente o a través de grupos organizados, tenga algún poder y nadie tenga o pueda tener demasiado poder". Ese equilibrio en el poder depende de cómo estén organizados los que Giscard d'Estaing llama los poderes dominantes de nuestro tiempo. "El pluralismo de la sociedad entera —dice él— implica que los diversos poderes actuantes en nuestra sociedad no puedan confundirse en ningún caso, y principalmente los cuatro tipos esenciales del poder, que son: el poder del Estado, el poder económico, el poder de las organizaciones de masas, y el poder de los medios masivos de comunicación" y agrega Giscard: "Este es el nuevo sentido que tiene hoy la regla de la separación de los poderes". Creo que sobre eso debemos ocuparnos en esta Constituyente. Poner límites a los gobernantes en nombre del Estado de derecho, organizar la convivencia pacífica en el seno de nuestra sociedad, garantizar las libertades individuales y políticas y los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, organizar los poderes públicos en forma separada pero eficiente en el cumplimiento de sus funciones, he ahí el resumen de nuestro proyecto que, respetuosamente, sometemos a la consideración de esta Constituyente.

Muchas gracias.

**Jesús Pérez González-Rubio**  
Delegatario a la Asamblea Constituyente

Bogotá, 13 de febrero de 1991

## Nos corresponde brindar reglas de convivencia que satisfagan las expectativas de todos los colombianos

"El reto es crear un Estado más fuerte y eficiente".

MARÍA TERESA GARCÉS LLOREDA

22 de febrero de 1991

Colombia, nuestra patria, ha estado sumida, durante muchos años, en el más grande mal conocido en la historia de la humanidad: la violencia.

No se trata aquí de estudiar sus causas, las cuales son muchas y de diversa índole, sino de

confrontar las alternativas que planteen los diferentes grupos sociales y políticos representados en esta Asamblea y, como consecuencia de una discusión democrática, se diseñen por consenso unas instituciones sólidas y efectivas que permitan la erradicación de todas las formas de violencia.

Hemos sido elegidos por el pueblo colombiano, en uno de los momentos más difíciles de nuestra historia y nos corresponde brindar a nues-

tros compatriotas, adoloridos por las consecuencias de la lucha fratricida, que día a día sangra a la Nación, unas reglas básicas de convivencia, que satisfagan las expectativas de todos los colombianos y, como consecuencia de ello, conduzcan al logro por todos anhelado: la paz.

En un país como el nuestro, caracterizado por una profunda inequidad en la distribución del ingreso, calificado por los expertos como un



país subdesarrollado, el Estado está llamado a cumplir un papel de primordial importancia en la corrección de las desigualdades y en la obtención de unas condiciones de vida dignas para todos sus habitantes.

En síntesis debemos concebir un Estado idóneo y dotado de las instituciones necesarias para acabar con el subdesarrollo. Esta lucha comprende la realización de planes y programas de desarrollo, donde se fijen las prioridades en el gasto público, de acuerdo con las necesidades reales de la población.

La intervención del Estado tiende a cumplir dos estrategias: Garantizar la igualdad de oportunidades, asegurando la competencia y eliminando los privilegios que obtienen los grupos poderosos a través del control de parcelas del Estado (Privilegios arancelarios, crédito de fomento, privilegios en la contratación, manipulación de los perímetros urbanos, y otros). Además, los escasos recursos del Estado deben concentrarse en resolver las necesidades básicas y promover la capacidad de crear empresas de los grupos débiles de la población.

El Estado por el fenómeno del cerramiento de la economía de la tradición hispánica, es el centro de todas las políticas que implican subsidios. Este se ha convertido así en el regulador de los privilegios, lo cual ha desgastado la imagen presidencial. Buena parte de las fortunas, a diferencia de los países donde hay verdadera competencia, se han hecho por la manipulación y los privilegios que concede el Estado. De ahí que haya una gran demanda por Estado, ya que el nuestro es un capitalismo político, no competitivo.

Una Constitución democrática no puede anticipar ni permitir privilegios.

El nuevo modelo de Estado que surja de esta Asamblea Constituyente debe ser original y responder a nuestra especial y única realidad. Debe reflejar nuestra tradición humanista, conformada por una gran riqueza y diversidad cultural, étnica, religiosa, lingüística y geográfica, con las cuales se construya una verdadera ética nacional.

Uno de los factores por los cuales la vida institucional ha hecho crisis, es el alejamiento en que se encuentra la comunidad de sus dirigentes y en general de la marcha institucional, o sea la ausencia de participación de los ciudadanos en la toma de las grandes decisiones que los afectan.

La anarquía y la violencia como forma de expresión de los conflictos dominan la vida colombiana. Es por ello que consideramos necesario corregir los aspectos institucionales que de alguna manera han influido en la situación actual de confrontación, tales como la debilidad de nuestra democracia representativa, la incipiente de mecanismos de democracia participativa, la ausencia de equilibrio entre los poderes, la ineficacia de los controles, la rigidez del centralismo y el desequilibrio regional.

Esta profunda crisis en que se debate nuestra sociedad, está ligada a la creciente desinstitucionalización de las luchas políticas y sociales, la cual es la expresión de la falta de legitimidad de las instituciones, así como los partidos políticos, cuya representatividad está hoy seriamente erosionada.

La importancia de la Constituyente en la coyuntura histórica actual está dada por la posibilidad de ser un escenario para la paz y para dar un sustento a un nuevo Estado de Derecho.

El reto es crear un Estado más fuerte y eficiente, en cuanto tenga el poder para hacer respetar las reglas que adopte esta Asamblea, pero más democrático, integrado por instituciones accesibles a los ciudadanos y por tanto confiables.

Nos referimos a algunas reformas que consideramos básicas para crear un ambiente de apertura, pluralismo y democracia real, que permita al individuo sentirse parte vital de la comunidad, dándole gran importancia a los aspectos políticos, porque entre los derechos civiles y los derechos políticos existe la relación del fin a los medios.

En un momento en que existe en el mundo entero una fuerte tendencia a privatizar los servicios que tradicionalmente ha prestado el Estado con el pretexto de lograr la eficiencia empresarial, consideramos que es necesario tener una claridad meridiana sobre aquellas responsabilidades que el Estado de ninguna manera puede eludir, ni aun en un país de alto nivel económico. En otras palabras consideramos fundamental determinar el marco apropiado de la intervención del Estado. Son ellos, en nuestro concepto, la educación, la nutrición, la seguridad social, la justicia, los medios de comunicación, la planeación económica y social, la orientación de las grandes estrategias del país, el crédito de fomento a microempresas y empresas comunitarias, el control de las reglas de la competencia o, en otras palabras, el control de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Es importante precisar el objeto de la Constitución que se expedirá, el cual no podría ser otro que el de afianzar la Unidad Nacional, en un territorio donde existen todavía procesos inacabados de colonización, donde el Estado no ha hecho presencia en la totalidad del mismo y el país se debate en profundos procesos de violencia.

De igual manera se debe buscar la consolidación del ejercicio de la Soberanía Popular, a través de la introducción de varias instituciones y de la reforma sustancial de otras, con las cuales se pretende asegurar una Democracia Real.

La convivencia es sin embargo imposible sin una verdadera Justicia, la cual debe fortalecerse en forma definitiva.

Consideramos que sin el afianzamiento de estos principios no sería viable alcanzar la Paz, la

cual constituye la razón de ser y el postulado básico del pacto social.

El sistema político que proponemos reafirma el carácter del Estado colombiano como República unitaria, con descentralización regional y autonomía municipal, la cual debe consistir, para una mayor democratización, en que los municipios gocen de autonomía en la planeación y en la inversión de sus recursos.

La descentralización regional que se recomienda no implica, de ninguna manera, la desvertebración política ni el abandono de los sectores más deprimidos del territorio nacional.

La Soberanía se ejercerá en forma directa a través de los mecanismos de participación que proponemos y de manera indirecta a través de los representantes elegidos popularmente.

Así mismo, es fundamental resaltar la igualdad de las personas ante la ley, como el hecho de que todas tienen los mismos derechos y obligaciones. La dignidad de la persona, la inviolabilidad de sus derechos, su libertad, así como el respeto a la Constitución, a la Ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social.

La igualdad consagrada por la nueva Constitución debe extenderse al sexo, la ascendencia, la raza, la lengua y las creencias religiosas o políticas. Especialmente debe brindarse protección a las personas que se encuentran en situaciones de debilidad y deben castigarse los abusos o malos tratos contra ellas.

Consideramos necesario reconocer la realidad de muchos colombianos que han tenido que abandonar su país por motivos económicos, pero que desean seguir vinculados a Colombia, permitiendo que puedan alcanzar otras Cartas de Naturaleza en países extranjeros, sin que por ello vean perdidos los derechos que tienen en su Patria. Proponemos, igualmente, establecer la posibilidad de reconocer algunos derechos políticos a los extranjeros, en desarrollo del principio de reciprocidad, cuando así se pacte en los tratados internacionales.

En nuestra historia constitucional no han existido tradicionalmente formas de participación comunitaria. Sólo en una ocasión se ha convocado un plebiscito en toda la vida republicana y recientemente se crearon algunos mecanismos de democracia participativa a nivel local.

Por ello proponemos que el pueblo ejerza la soberanía de manera directa a través de diversos mecanismos que permitan al ciudadano tener injerencia en todos aquellos aspectos y decisiones de la vida pública que lo afectan directamente, a saber:

- La organización de la comunidad con el objeto de hacerse presente en las diferentes instituciones de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. De ahí que sea esencial, no sólo la garantía constitucional del derecho de asociación, sino su verdadero fomento por parte del Estado.



- La participación de los usuarios en la correcta y adecuada prestación de los servicios públicos, a través de organizaciones comunitarias que realmente los representen.
- Como principio fundamental de la participación democrática proponemos que todos los habitantes del territorio nacional puedan tener acceso a la educación, a la ciencia, a la cultura y a la tecnología; que la enseñanza primaria sea obligatoria y totalmente gratuita y que el Estado garantice el acceso de todos los niños que habiten el territorio nacional, a las escuelas públicas. De esta manera se busca corregir la inoperancia de la gratuidad establecida en la norma vigente, ya que se limitó a consagrar un principio general pero sin establecer la obligación del Estado de hacer efectiva la posibilidad de ingreso a las escuelas para todos los niños.

Hoy en día, conforme a los datos de la Unicef, en Colombia la población escolarizada entre 7 y 12 años es del 88% y entre 13 y 18 años es del 58%, con diferencias significativas entre la zona rural y la zona urbana. Cerca de seiscientos mil niños entre 7 y 12 años aún no tienen acceso a la escuela primaria y de cada cien niños que comienzan el primer grado sólo cuarenta terminan la primaria. En este nivel la tasa promedio de deserción es del 11.7%.

- Además se deberá extender la gratuidad de la educación a la enseñanza secundaria, en los centros educativos del Estado.

En la escuela secundaria de cada 100 niños que la comienzan sólo 39 la terminan y se registra una tasa de deserción del 13.5%, de acuerdo con la misma fuente.

Para hacer efectiva esta obligación del Estado, planteamos una norma presupuestal consistente en la obligación del Gobierno Nacional de invertir no menos del 10% de su presupuesto general de gastos, en la educación impartida directamente por el Estado. Esta norma implica la prohibición de destinar parte de estos recursos a la educación privada.

- En apoyo de la obligatoriedad del Estado y en defensa del derecho de los niños a obtener educación, proponemos consagrar la responsabilidad de los padres en procurar la educación de sus hijos. Igualmente a través de las asociaciones de padres, de educadores y de estudiantes, la sociedad deberá participar en el desarrollo y control del sistema educativo, con el fin de coadyuvar al mejoramiento de su calidad.
- Como un reconocimiento a la importancia de la educación básica en los primeros años de vida se deberá establecer que la comunidad podrá organizarse por barrios, sectores o municipios para la debida atención y educación preescolar de los niños.

Lo anterior teniendo en cuenta que en atención integral al preescolar, a pesar de que la cobertura se incrementó en setecientos mil nuevos niños en los últimos tres años, aún care-

cen de atención cerca de cuatrocientos mil niños entre 2 y 7 años. Existen también quinientos veinte mil menores de 2 años que requieren atención nutricional.

La cooperación comunitaria en esta materia no excluye la obligación del Estado de prestar, para ello, el apoyo material y técnico necesarios.

Además de la enseñanza académica, existirá la obligación para el Estado de fomentar la educación física, el deporte, la cultura y la recreación, por ser elementos fundamentales de la formación y el desarrollo integral de niños y jóvenes e instrumento definitivo de prevención de la drogadicción, la delincuencia juvenil, el gaminismo y la marginalidad.

Uno de los aspectos más importantes para el progreso científico y cultural de un país es la libertad de investigación y de enseñanza especialmente en los niveles universitarios. De ahí que defendamos la autonomía de los centros universitarios, los cuales se regirán por sus estatutos.

En todos los niveles de la educación se garantizará la libertad de enseñanza, pero bajo la suprema inspección y vigilancia del Gobierno.

- Colombia es un país donde conviven expresiones culturales diversas, producto de la existencia de distintas etnias y lenguas. Esta diversidad debe reconocerse y protegerse por el Estado y respetarse por todos los habitantes del territorio nacional, bajo sanción. El patrimonio cultural del Estado también lo constituyen los restos, vestigios y monumentos arqueológicos, al igual que las construcciones, objetos artísticos y documentos y testimonios de valor histórico.

La mayor riqueza y el centro de atención de la Nación deben ser los niños. La atención de los niños no puede considerarse un asunto exclusivamente privado, sino que debe entenderse como la inversión de futuro más importante de la sociedad, convirtiéndose en una cuestión de carácter público.

Los niños deberán tener derecho a gozar de protección especial y de oportunidades y facilidades que les permitan desarrollarse de manera normal y saludable y dentro de condiciones de libertad y dignidad, a disfrutar de los beneficios de la seguridad social y a ser protegidos contra todas las formas del descuido, la crueldad y la explotación, así como contra toda manifestación de la discriminación.

Como forma de asegurar la debida formación y desarrollo de los niños, se propone prohibir el trabajo para los menores de 14 años. Así se reconocerían por primera vez en nuestra Constitución Política los derechos del niño ya consagrados por el Código del Menor de 1989 y por las declaraciones internacionales, específicamente por la de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1959.

Estos derechos deben ser respetados por la sociedad como tal, incluidos sus propios padres.

El Estado, a través de la legislación de menores, los jueces especializados y la organización administrativa determinada por la Ley, se constituye en garante de estos derechos.

Todos sabemos que uno de los fenómenos más vergonzosos de la sociedad colombiana es el abandono y el maltrato de los niños. Aunque la información es imprecisa, los datos de 1985 de la Unicef, indican que en dicho año había alrededor de 5.000 niños de la calle de ambos sexos, la mayoría de los cuales estaban en Bogotá. Existen sin embargo datos mucho más alarmantes.

El niño de la calle tiene serios problemas de salud como tuberculosis, enfermedades venéreas, desnutrición y drogadicción y carece de cualquier recurso para satisfacer sus necesidades y de quién se lo proporcione, por lo cual, para sobrevivir, desarrolla conductas que lo colocan al margen de la ley y de la sociedad. Son niños totalmente abandonados, con problemas de conducta, maltratados en el pasado y en el presente, a pesar de lo cual creen encontrar en la calle la "libertad" y el "respeto" que nunca tuvieron en sus hogares.

Los niños maltratados atendidos en centros hospitalarios presentan un cuadro que incluyen las actuales lesiones físicas, la mala situación de salud en general, el descuido personal, la desnutrición y las huellas de anteriores episodios de maltrato. Sin importar la edad (desde niños de meses de nacidos), se han encontrado casos de lesiones mortales propiciadas con armas, violencia emocional, privación afectiva, abandono total y abuso y explotación sexuales.

En 1987 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar afirmaba que cada año se maltratan entre cincuenta mil y cien mil niños.

La mujer y el niño de los estratos urbanos más pobres se ven obligados a contribuir económicamente en los gastos de manutención del hogar, en las más variadas actividades. Esto representa para la mujer pesadas cargas, dada su doble responsabilidad doméstica y productiva, y para el niño, además de agotadoras jornadas en actividades como la construcción, ventas ambulantes, canteras, etc., el abandono temporal o definitivo de la escuela y problemas de salud. Hay que agregar que las actividades desempeñadas por los menores y las mujeres en estas condiciones rara vez están cubiertas por la seguridad social.

El Departamento Nacional de Planeación señala que en estas zonas marginales "...los problemas de malnutrición se combinan con los de falta total o parcial de atención que sufre particularmente en las edades de 2 a 6 años. El niño en estas edades es prematuramente considerado como una persona que ya puede defenderse y por esta razón permanece más tiempo solo y aún con la responsabilidad de cuidar a sus hermanos menores. De esta manera queda sometido a graves riesgos de accidentalidad y al temprano inicio de su vida callejera" (DNP 1987).



(Los anteriores datos han sido tomados del libro "Pobreza y Desarrollo en Colombia". Su Impacto sobre la Infancia y la Mujer. Publicado por Unicef, el Departamento Nacional de Población y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en mayo de 1988).

— Siendo la familia el núcleo social básico y el ambiente natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, es importante la consagración constitucional de los principios básicos que la orientan. Es así como se propone la protección especial del Estado a la familia y a la maternidad.

Muchas mujeres no tienen acceso a los servicios de salud durante el embarazo y el parto, con riesgo de su vida y la de los recién nacidos. La atención de la madre y el niño son, pues, necesidades fundamentales para la organización social.

Se establece la igualdad civil de los cónyuges y la autoridad familiar compartida, las cuales tuvieron reconocimiento legal por el Decreto-ley 2820 de 1974, pero dada su importancia, al igual que sucede con el reconocimiento de la igualdad de derechos de los hijos extramatrimoniales, consideramos que debe tener consagración constitucional.

Se propone que la ley civil regule el matrimonio y lo relativo al estado civil de las personas. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Estado colombiano y la Santa Sede celebraron un Concordato que se encuentra vigente y de acuerdo con el cual el matrimonio católico tiene efectos civiles, es necesario establecer que esta última norma subsista mientras se modifica el Concordato.

— Un aspecto primordial en el desarrollo de la vida comunitaria y de la participación de los ciudadanos en las ventajas que ésta implica, es el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la seguridad social.

Se pretende introducir, como aporte novedoso, la precisión de aquellos aspectos que integran la seguridad social como son la protección a la salud, la atención por invalidez, vejez y muerte y el desempleo.

En desarrollo del principio de participación, se establecerá que los beneficiarios de la seguridad social tendrán acceso a los organismos decisorios de las entidades que prestan este servicio.

Para hacer efectivo el principio de que todos los habitantes del territorio nacional estarán vinculados a la seguridad social, sin acudir al concepto de la asistencia pública o al de la caridad pública, se propone que todas las personas contribuyan a la seguridad social, en forma proporcional a sus ingresos y que las personas de mayor capacidad económica y el Estado subsidarán a aquellas que carecen de recursos.

Con el objeto de asegurar el cumplimiento de la obligación estatal, se dispone que el Estado hará las provisiones necesarias en el Plan Nacional de Desarrollo y en el presupuesto anual.

— Otro campo donde debe existir una clara democracia es en los medios de comunicación. El concepto de la libertad de expresión ha variado notablemente en los últimos años; ya no se trata de la sola garantía del derecho individual de los empresarios a llevar al público en general la información que ellos consideren pertinente, sino del derecho de la comunidad a estar correctamente informada y a tener acceso a los medios de comunicación para dar a conocer sus opiniones.

La libertad de los medios de comunicación debe garantizarse en todo tiempo, y no sólo en tiempos de paz como dispone la norma vigente, pero debe estar supeditada a su ejercicio con responsabilidad.

Para evitar los excesos a que ha dado lugar, por un lado, la censura por parte de los Gobiernos, bajo el amparo del Estado de Sitio, de suyo prácticamente permanente, y, de otra, el libertinaje y los desbordamientos impunes de los medios de comunicación contra la honra de las personas, se fija el marco dentro del cual las empresas de comunicación pueden actuar con libertad, pero en forma responsable.

El proyecto de reforma que planteamos garantizará la información objetiva y veraz con los consecuentes derechos de rectificación y de respuesta.

Como una salvaguarda al ejercicio del periodismo se deberá disponer que los medios de comunicación no están obligados a revelar las fuentes de donde provienen sus informaciones, no obstante lo cual, toda información, y en especial aquella que se refiere a la honra de las personas, deberá probarse por quienes las difunden, de acuerdo con la ley.

Otro marco de la responsabilidad es la prohibición de que las informaciones obstaculicen las investigaciones judiciales y la transmisión directa de actos terroristas, así como la exaltación de la violencia y del delito.

De otra parte y con el fin de garantizar la imparcialidad política y no permitir ventajas a favor de algunos candidatos, se propone la prohibición de utilizar los canales de radiodifusión y televisión para defensa de intereses de movimientos o partidos políticos.

Como marco final la responsabilidad comprenderá, también, la prohibición de revelar secretos o reservas de Estado establecidas por la ley.

Como una medida para proteger la soberanía nacional en materia cultural e informativa se establecerá la prohibición a las empresas periodísticas de radio y televisión de tener en su capital participación extranjera o de recibir subvenciones extranjeras, a no ser por la reciprocidad que se establezca mediante tratados internacionales.

Para evitar concentraciones que puedan hacer peligrar la democracia, se dispondrá que el legislador regule la forma de evitar los monopolios en los medios de comunicación.

Finalmente, la ley debe garantizar el derecho a la comunicación de la sociedad, en todos los medios de comunicación del Estado, ya sean manejados por el directamente o por los particulares mediante concesión.

Ante la confusión existente en materia de prestación de servicios públicos por parte del Estado, es conveniente elevar a norma constitucional el principio de la propiedad del Estado sobre los canales radioeléctricos y la naturaleza del servicio público de las telecomunicaciones.

Así mismo, consideramos importante que la Constitución reconozca la finalidad de las telecomunicaciones, como un fin superior a los intereses meramente comerciales o privados de los concesionarios. Esta sería una forma de evitar que las razones económicas se impongan sobre el interés común, de elevar el nivel cultural de la población, de preservar y enaltecer las tradiciones nacionales, de favorecer la cohesión social y la paz nacional, la democracia y la cooperación internacional.

— Con el fin de garantizar la transparencia de las actuaciones oficiales, se establece el derecho de los ciudadanos a consultar los documentos públicos, reiterando el principio constitucional actual, consistente en permitir que los particulares puedan presentar peticiones respetuosas a las autoridades y el de obtener su pronta resolución.

— Es fundamental tener en cuenta que muchos conflictos sociales se podrían evitar si a las peticiones colectivas se les diera un trámite institucional y una pronta solución en la medida de la capacidad del Estado.

Por ello se sugiere la posibilidad de que se ejerzan acciones de petición comunitarias, relacionadas con la prestación de servicios por parte del Estado, las cuales deberán ser atendidas por éste en forma expresa y proporcionada.

— Consideramos, también, de la mayor importancia la vinculación de los jóvenes colombianos en la solución de los problemas de la comunidad y su participación en el desarrollo de la misma, razón por la cual se considera necesaria la creación del servicio social obligatorio para los varones y mujeres entre los 16 y los 24 años, durante un año.

— Como modificación de fondo en materia de planeación, se propone consagrar la obligación del Gobierno de elaborar los Planes y Programas Nacionales de Desarrollo, con base en los proyectos presentados por las distintas regiones del país. Además, sería establecer la obligación del Gobierno de concertar con los representantes de las fuerzas económicas y sociales el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo que presentará a la consideración del Congreso de la República.

Sin embargo, la concertación no implicará que el Gobierno pierda la capacidad decisoria en materia económica y social.

Este nuevo derecho de concertación se debe extender a la posibilidad de la comunidad de



hacer el seguimiento y la evaluación de la forma como se ejecutan e instrumentan las diferentes estrategias del Plan.

Para ello es necesario que haya una participación equilibrada de los sectores sociales en la composición de las Juntas Directivas y Consejos Asesores del orden nacional de entidades que intervienen en las políticas macroeconómicas y sectoriales que producen efectos redistributivos de corto y mediano plazo. En efecto, en la actualidad es notoria la mayoría de los representantes del Gobierno y del sector privado frente a los escasos representantes del sector de los trabajadores y consumidores, como lo demuestran los cuadros anexos elaborados por el investigador Edgar Reveiz.

En materia de planeación puede decirse que la crisis ha sido auspiciada por el Congreso y por los Gobiernos, quienes no han cumplido los mandatos constitucionales de la Reforma de 1968.

Esta situación se ha traducido en la absorción de funciones legislativas por el Ejecutivo. Es así como las grandes decisiones económicas se toman a nivel administrativo por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y la Junta Monetaria. O sea que en materia económica puede decirse que hay una verdadera dictadura del Ejecutivo. Lo anterior con el agravante de que los planes han sido reemplazados *ad hoc* por los programas de ajuste estructural negociados por tres o cuatro personas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a espaldas del país y en detrimento de su soberanía.

Otro mecanismo de concentración de poder que sería necesario revisar es el del Banco de la República, el cual tiene funciones de Banco Central, para manejar la moneda y controlar la inflación y del Banco de Fomento. Esta dualidad ha originado manejos clientelistas del crédito.

- No basta con establecer catálogos de derechos en una Constitución sino que es necesario que éstos puedan ser debidamente protegidos y respetados en la realidad. Por ello se ha considerado importante crear una institución que permita garantizar el debido respeto de los mismos; es el Defensor de los Derechos Humanos, quien será el mediador entre los ciudadanos y las autoridades del Estado.

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

El control jurisdiccional cumple un papel apreciable; sin embargo, no es suficiente solo, si se tienen en cuenta la gran cantidad de aspectos que escapan a este control, como por ejemplo la inoportunidad o la inconveniencia de una

decisión, las cuales no pueden alegarse ante los Tribunales Administrativos, la duración de los litigios frente a la urgencia de los problemas que deben resolverse, el excesivo formalismo y el alto costo de un proceso.

Los controles administrativos internos son escasos, dada la falta de seriedad, la arrogancia y la politiquería que rodean a la Administración pública. El control político del Parlamento es muy débil en los sistemas presidenciales como el nuestro.

La gestión de este funcionario deberá caracterizarse por la rapidez, la gratuidad, la independencia. Además sus facultades deben ir más allá del simple control de legalidad de las actuaciones de los funcionarios y extenderse a los errores, negligencias, retardos; debe controlar tanto las acciones como las omisiones en todo lo relacionado con los derechos de los ciudadanos.

Se dotará a este funcionario de la facultad de recibir e investigar los reclamos o quejas individuales o colectivos por cualquier violación de los derechos humanos, ya sea por parte de los funcionarios públicos, o por personas u organizaciones de carácter particular.

La competencia del Defensor de los Derechos Humanos debe extenderse a vigilar la conducta de los Militares, como sucede en los países escandinavos y en Alemania Federal.

Así mismo, se le atribuirá la competencia para recibir e investigar los reclamos o quejas por causa de omisiones, retardos o comportamientos indebidos de los funcionarios públicos y para iniciar las acciones disciplinarias y judiciales correspondientes.

Como un complemento al derecho de presentar peticiones comunitarias a las autoridades, se establecerá como función del Defensor de los Derechos Humanos el actuar como mediador de estas peticiones cuando las organizaciones cívicas y populares así lo demanden y deberá rendir informes a la opinión pública sobre el resultado de sus investigaciones.

El Defensor de los Derechos Humanos deberá reunir algunas características especiales como ser una persona de gran respetabilidad, independiente, imparcial y guardar la neutralidad política y su acción estará enmarcada por el sentido de la oportunidad y de la equidad. Por tanto creemos que su nombramiento debe hacerse en forma directa por el pueblo y no por el Congreso como se hace en otros países.

Creemos que la creación del Defensor de los Derechos Humanos será un factor de progreso institucional, de mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado, sobre todo si tiene su origen en el voto popular.

- El Título III de nuestra Constitución contiene básicamente libertades individuales, sin tener en cuenta las necesidades concretas de millones de personas que no tienen acceso a

los mínimos elementos que se requieren para una existencia digna.

La presencia del Estado debe ser por tanto mucho más activa: Es su misión la de velar por la generalización de la seguridad social; por la conservación de los recursos naturales, su explotación favorable a los intereses del país, y la protección del medio ambiente; por la defensa de los desvalidos, los marginados y las comunidades minoritarias; por el pleno empleo de la fuerza laboral apta para el trabajo; por la protección de la familia, la maternidad y los niños; debe garantizar la igualdad de oportunidad de acceso a la función pública y asegurar las posibilidades de ingreso de todos los niños a la educación; debe fortalecer la justicia. En fin, el Estado debe constituirse en un verdadero promotor del desarrollo.

Teniendo en cuenta que estos aspectos que implican una serie de prestaciones que el Estado debe asegurar a los ciudadanos se encuentran contenidos en varios Pactos y Convenios Internacionales suscritos por Colombia, sería conveniente establecer en el Título III la prelación de los Convenios Internacionales que protegen los derechos humanos, sobre las leyes internas, o sea, reconocerles un nivel constitucional.

De esta forma, todos los Tratados y Convenios ya ratificados y que se ratifiquen en el futuro por Colombia quedarían automáticamente incluidos dentro del texto constitucional.

La consecuencia de reconocerles este nivel, además de su preeminencia sobre las leyes y cualquier otro ordenamiento de inferior categoría es la competencia de la Corte Suprema de Justicia para controlar el ajuste de estos últimos a su normatividad. De otra parte, estos textos de orden internacional, al entrar a formar parte de la Constitución, deberán ser aplicados y respetados por las autoridades civiles, judiciales y militares, en todo el territorio nacional.

- La confusa violencia existente en Colombia, proveniente de distintos sectores, no respeta a la población civil, hasta el punto que ha habido masacres de personas totalmente ajenas a los conflictos, en enfrentamientos entre la guerrilla y el Ejército, o personas que mueren en actos terroristas de la más diversa procedencia, o en manos de autodefensas o paramilitares, como en Mejor Esquina, en Otanche o en Segovia, donde no se respetó ni la vida de los niños.

Una forma de humanizar los conflictos armados es aplicando los instrumentos específicamente ideados para ello y que están contenidos en Convenios Internacionales como los Protocolos Adicionales de Ginebra de 1977.

Mientras existan ejércitos irregulares en Colombia, es necesario por lo menos salvaguardar a los ciudadanos inermes no combatientes. Un reconocimiento constitucional de este Derecho Humanitario, crearía conciencia entre todos los sectores que se encuentran en conflicto, sobre el respeto de la población civil.



- Una posibilidad importante de participación de los ciudadanos ante los poderes públicos es la iniciativa ante las Cámaras para el trámite de las leyes.

Consideramos que debe haber tres posibilidades para esta iniciativa: por parte del pueblo mediante proyecto suscrito por más de cincuenta mil ciudadanos; por los partidos políticos debidamente reconocidos que no hubieren obtenido representación en el Congreso; por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Para una mayor garantía de que el Congreso dará trámite a estas iniciativas se establecerá que quienes presenten un proyecto de ley tendrán derecho a sustentarlo en sesiones informales.

- Es a nivel local donde debe estimularse más la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre proyectos específicos y obras prioritarias de la comunidad. Es así como consideramos importante que la realización de estas consultas pueda hacerse por iniciativa del Alcalde, del Concejo Municipal o Distrital y del cinco por ciento de los habitantes del municipio o distrito. Así mismo, se pretende que los Acuerdos puedan ser de iniciativa del Alcalde, del Concejo o de los ciudadanos.

- Para garantizar la participación ciudadana en la administración de la ciudad, y el control de los ciudadanos sobre el cumplimiento por el Alcalde de los programas expuestos en la época electoral, planteamos la posibilidad de la revocatoria de su mandato, por la cuarta parte de los electores que votaron en la última elección y de su reemplazo por un nuevo alcalde, para el resto del período.

- La igualdad de los ciudadanos implica que todos puedan, en las mismas condiciones, acceder al servicio público, sin discriminación alguna por raza, sexo o ideas políticas. Por esta razón y para evitar que los cargos del Estado sean botín del partido triunfante en las elecciones se propone consagrar la generalización de la Carrera Administrativa en todos los cargos del Estado, salvo los inmediatos colaboradores del Presidente de la República, de los Gobernadores y de los Alcaldes, para la modernización del Estado mediante la creación de un verdadero servicio público.

Proponemos acabar con cualquier consideración de tipo partidista para la formación del Gobierno y para los nombramientos dentro de la Rama Jurisdiccional.

- Las dificultades que tuvo el país para la reforma de la Constitución durante los últimos veinte años demostraron la necesidad de reconocer en esta materia la posibilidad de participación popular. Se establecerían tres mecanismos para reformar la Constitución: por el Congreso, con base en su propia iniciativa, o en la iniciativa del Gobierno o de la cuarta parte de los Concejos Municipales;

por plebiscito convocado por solicitud de una cuarta parte de los Concejos Municipales y por una Asamblea Constituyente convocada por solicitud de la cuarta parte de los electores.

- Además, se establecería la convocatoria de un referendo para someter al pueblo las reformas efectuadas por el Congreso cuando se refirieran a limitaciones de los derechos humanos, a los mecanismos de participación establecidos en la Constitución o a las reformas al propio Congreso.

Los mecanismos de democracia participativa constituyen sin duda un gran avance del proceso político, pero para que sean realmente efectivos, es necesario depurar también la democracia representativa.

Porque ¿de qué serviría que exista iniciativa popular en todos los niveles de la Administración, o en materia legislativa y constitucional, si quienes van a tomar las decisiones sobre estas iniciativas no representan realmente a la comunidad? Por el contrario, crear la ilusión de que existe una participación democrática y pluralista, cuando la maquinaria del poder esté en pocas manos, puede ser aun más nocivo para la paz social.

En síntesis, rodear de garantías el derecho de representación es condición para superar la caracterización de nuestro sistema político como una democracia restringida.

En la medida en que la población se sienta interpretada por los representantes en las corporaciones públicas y por los gobernantes, la política dejará de ser el asunto de unos pocos. A su vez, la violencia perderá sentido como medio de expresión de la inconformidad. De ahí que el acuerdo sobre las reformas indispensables en este campo sea prioritario sobre cualquier otro en materia constitucional.

Se pretende con las reformas que proponemos, purificar el sistema electoral y llenar de garantías la actividad política, con el objeto de estimular el desarrollo democrático, la participación en las elecciones y el acercamiento de los ciudadanos a sus representantes.

Para ello, el reconocimiento de los partidos o movimientos políticos como asociaciones que promueven la participación de los ciudadanos y concurren a la formación y expresión de la voluntad popular es básico para la democratización de la vida política.

La gran responsabilidad que tienen los partidos debe traducirse en una organización y un funcionamiento también democráticos, los cuales permitan a sus adherentes intervenir en la definición de sus normas, en la elección de los candidatos, en la elaboración de los programas y en el control de sus finanzas.

Así mismo, sería necesario establecer el reconocimiento expreso de los partidos o movimientos políticos de oposición, a los cuales se les

reconoce el derecho de acceso a los medios de comunicación del Estado, el derecho de respuesta a los proyectos y políticas del Gobierno, el derecho de réplica por informaciones injuriosas, calumniosas o inexactas y otros que señale la ley.

Lo anterior constituye una real apertura y garantiza la posibilidad de actuar a nuevas opciones políticas y de participación de todos los partidos o movimientos políticos en la lucha por el poder.

Como un mecanismo institucional para garantizar la transparencia en las elecciones, la imparcialidad del Estado frente a los distintos contendores y en general el derecho de representación de los ciudadanos, consideramos fundamental, también, la creación de la Rama Electoral.

Esta Rama estará integrada por el Consejo Nacional de Participación Política y Electoral, los Consejos Seccionales y la Registraduría Nacional y gozará de autonomía administrativa y presupuestal.

El Consejo Nacional será el gran árbitro de la contienda electoral: ejercerá el control sobre la financiación de los partidos o movimientos, el costo de las campañas políticas y el apoyo estatal a los mismos; el acceso igualitario a los medios de comunicación del Estado; vigilará la imparcialidad en las informaciones de carácter político en estos últimos y vigilará el respeto a los derechos de la oposición.

La independencia de esta Rama se garantizará mediante la autonomía administrativa y presupuestal y la carrera administrativa de sus funcionarios.

Se ha generalizado la costumbre de que una misma persona se candidate para varios cargos de elección popular al mismo tiempo, lo cual redundaba en que una vez elegida no tenga tiempo para afrontar las responsabilidades inherentes a cada uno de los cargos, mientras está privando a otras personas de la oportunidad de prestar sus servicios a la comunidad. Para evitarlo se prohibirá que un candidato se postule a más de un cargo de elección popular.

Para garantizar aún más el derecho de representación y estimular a los ciudadanos a votar, proponemos optar por estipular que el voto es libre y secreto y por llenar de garantías el ejercicio de este derecho.

Como ya se dijo, es nuestro propósito encontrar mecanismos para que el debate electoral sea pulcro e imparcial, por lo cual se establece en su texto que ningún candidato a elecciones de Corporaciones Públicas, ni sus familiares, puedan ser concesionarios de espacios de televisión ni de frecuencias radiales.

En relación con las elecciones para Corporaciones Públicas se consagraría la posibilidad de los votantes para escoger los candidatos de listas abiertas o para variar el orden de los candidatos en ellas, sistema que vincula más directamente al elector con la decisión democrática



sobre quiénes van a ser sus representantes. El Estado se encargará de proveer el mecanismo para efectuar la votación. Con esta propuesta se recoge la magnífica experiencia de las últimas elecciones, en las cuales se utilizó el llamado tarjetón o tarjeta electoral.

También, se sugiere la posibilidad de establecer, a través de la Constitución y de la ley, circunscripciones nacionales y especiales, con el objeto de dar oportunidad de representación a las minorías.

Con el objeto de racionalizar el trabajo en las Corporaciones Públicas se considera importante la supresión de los suplentes en las respectivas listas. En caso de falta temporal o absoluta de alguno de los elegidos, debe reemplazarlo el siguiente candidato no elegido en la misma lista del ausente, según el orden de inscripción.

La crisis institucional se ha originado, entre otras causas, en el hecho de que la separación entre las Ramas del Poder Público se ha ido desdibujando, hasta el punto que la Rama Ejecutiva, a través de las facultades extraordinarias y del estado de sitio, ha asumido la tarea legislativa, relegando al Congreso a una posición de simple espectador de las grandes decisiones nacionales.

El Congreso ha resignado no solamente su tarea de legislador sino también su atribución de control político sobre el Ejecutivo.

Con el propósito de evitar cualquier tipo de presión o "soborno" del Ejecutivo al Legislativo se incluye, también, la prohibición de que el Presidente pueda conferir empleo a los Congresistas durante el período para el cual fueron elegidos. Esto permitirá una mayor independencia del Congreso en su función de fiscalización del Ejecutivo y evitará que un grupo reducido de personas roten de una rama a la otra del Poder Público; se estimulará así la especialización y la mayor participación de la comunidad en la gestión pública.

Esta prohibición también se extiende a nivel departamental y municipal, respecto del gobierno departamental y local y las corporaciones públicas correspondientes. El período de éstas también será de cuatro años.

Consideramos que el período para Senadores y Representantes, deberá continuar de cuatro años, pero sugerimos establecer la prohibición de su reelección para el período subsiguiente.

El período de los alcaldes se extenderá a cuatro años y se establecerá la misma prohibición respecto de su reelección.

Tampoco podrán ser reelegidos para el período subsiguiente los miembros de las asambleas departamentales y de los concejos municipales.

De igual forma, es importante extender el sistema de elección popular a los cargos de Procurador General de la Nación y de Defensor de los Derechos Humanos.

Sugerimos atender el clamor nacional contenido en cientos de comunicaciones enviadas a la Presidencia de la República por ciudadanos de todos los estratos y regiones, de que se termine con un elemento corruptor como son los llamados auxilios destinados por las corporaciones públicas a presuntas empresas útiles o benéficas, pero que en la práctica se han constituido en una fuente de financiación de los partidos y de las campañas políticas.

Se establecerá que el elegido será responsable ante los ciudadanos por el cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo y a su condición de representante del pueblo.

En concordancia con lo anterior y en desarrollo del principio de que los dineros públicos sólo se utilizarán de acuerdo con su destinación legal, los miembros de las Corporaciones públicas y los funcionarios deben responder personalmente por el uso indebido de los dineros públicos, bajo severas sanciones.

Planteamos diversos mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de los elegidos frente a los electores: se ha propuesto por algunas personas el sistema de la revocatoria del mandato el cual no consideramos viable en relación con los congresistas, por falta de claridad acerca de los medios para hacerlo posible y por considerarlo como un peligro para los representantes de minorías que lleguen a las corporaciones públicas.

En la búsqueda de un sistema objetivo y viable que permita concretar la responsabilidad de los elegidos, se establecería una sanción por parte de la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo, consistente en la pérdida de la investidura, por violación de las normas sobre incompatibilidades e inhabilidades o por faltar a las sesiones de la corporación sin justa causa, en la forma en que lo determine la ley; la indebida destinación de dineros públicos, el tráfico de influencias, las presiones indebidas o los chantajes a funcionarios de la Administración Pública, debidamente comprobados.

Proponemos precisar más la inviolabilidad de los congresistas consagrándola únicamente para su voto o sus opiniones dentro del Parlamento, exceptuando las ofensas de carácter calumnioso. Pero se propone suprimir la inmunidad parlamentaria por haberse prestado en nuestro país para innumerables abusos.

Dentro de las reformas que deben hacerse al Congreso se encuentra la de convertirlo en una entidad eficiente y moderna, donde realmente se trabaje con seriedad y honestidad.

Para tal efecto se propone que los miembros de esta corporación estén inhabilitados para ejercer cualquier profesión u oficio remunerado.

Rescatar el control político del Congreso debe ser una meta de la nueva Constitución, para lo cual se sugiere la posibilidad de conferírle las atribuciones de: pedir al gobierno informes, citar a los Ministros y formular observaciones y

mociones de censura. Estas últimas mociones requerirían las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

Con el fin de lograr una mayor independencia del Congreso con relación a la Rama Ejecutiva del Poder Público, sus miembros no deberán formar parte de las Juntas Directivas de las entidades del Ejecutivo, lo cual se ha generalizado. Porque no puede el Congreso controlar al Ejecutivo cuando los congresistas están comprometidos en su gestión.

Esta prohibición debe extenderse en relación con los diputados departamentales y los concejales municipales.

Es necesario que el Congreso reasuma su facultad legislativa y que se limite la posibilidad de cederla al Ejecutivo en casos muy especiales.

En lo que hace referencia a la reforma de la justicia, hemos considerado fundamental partir de la base de que se trata del servicio público por excelencia y que, en consecuencia, deberá ser prestado únicamente por el Estado.

En primer término, es importante el reconocimiento de la total independencia de la Rama Jurisdiccional de las demás Ramas del Poder Público.

Es así como el acceso a ella deberá hacerse a través de una estricta carrera judicial, a todos los niveles, estableciendo sistemas de concurso y calidades especiales que garanticen plenamente la idoneidad de quienes la integren y en consecuencia hagan posible que la justicia se administre pronta y cumplida.

En este sentido cabe resaltar la necesidad de exigir niveles muy altos de capacitación a las personas que cumplen tan delicada misión, al igual que a sus auxiliares.

Pero si bien lo anterior es importante, no lo es menos la necesidad de que la Rama Jurisdiccional goce de los recursos suficientes para su funcionamiento y de autonomía administrativa y presupuestal. Hasta ahora, esta Rama ha sido llamada la cenicilla del Poder Público, por las condiciones de abandono y la falta de medios con que ha tenido que operar.

Dependiendo siempre de la Rama Ejecutiva, la justicia ha tenido que someterse a los trámites y vicios burocráticos de ésta y no ha podido tener un desarrollo propio, eficiente y técnico.

La dotación a la Rama Jurisdiccional con los recursos suficientes, debe garantizarse por el Estado a través de la destinación a ella de por lo menos un diez por ciento del presupuesto nacional. Se creará, dentro de la misma Rama, un ente administrativo en el cual repose la personería jurídica necesaria para el manejo de los recursos, para que así no se distraiga la atención de los jueces y magistrados de su función de administrar justicia.

Este ente administrativo tendrá el deber de dotar técnica y dignamente los despachos judiciales, para que desde el punto de vista material



se refleje la dignidad que de por sí tiene la función judicial.

Podemos afirmar que la justicia está rezagada de los mínimos adelantos científicos y se estanca en ritualismos obsoletos.

Es importante, así mismo, que la estructura de la Rama corresponda a las realidades y a las necesidades del país. Consideramos fundamental que se establezcan en forma permanente los tribunales y juzgados que se requieren y los funcionarios necesarios para atender todos los asuntos.

Especialmente en materia penal, se hace necesaria la existencia de tribunales y jueces de carácter permanente, puesto que tenemos una estructura temporal, creada por facultades de estado de sitio, al vaivén de los acontecimientos.

En este orden de ideas, la Rama Jurisdiccional contaría con un organismo máximo que sería el Consejo Nacional de Administración de Justicia, con los miembros, organización y funciones que determine la ley, encargado de administrar, con el apoyo de consejos seccionales, la carrera judicial y del Ministerio Público. Sus miembros deberán tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

Luego, con igualdad de nivel, conformarían la Rama, la Corte Constitucional, a la cual corresponderían las funciones de control de constitucionalidad que hoy pertenecen a la Sala Constitucional y a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; la actual Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la justicia ordinaria, como organismo de casación en materias civiles, penales y laborales; el Consejo de Estado, máximo tribunal de la justicia de lo Contencioso Administrativo, el cual continuaría con sus actuales competencias.

Tanto la justicia ordinaria, como la de lo Contencioso Administrativo contarían con tribunales en la forma hoy establecida y la primera con juzgados en las distintas ramas del derecho a saber: civiles, penales, laborales, de familia y comerciales.

Además de estos jueces ya existentes, planteamos la posibilidad de crear los jueces de orden y convivencia, cuya competencia será la de decidir asuntos de interés ciudadano, actuando con el fin de prevenir casos de policía, que pudieran presentarse a nivel municipal. Para el efecto se ejercerían las acciones populares de interés comunitario, como las relativas a la defensa de los recursos naturales y la ecología, del espacio público, de los derechos de los usuarios de servicios públicos, de los consumidores, entre otras. Ante ellos no existirían procedimientos especiales, resolverían en audiencias, en forma rápida, verdad sabida y buena fe guardada, respetando el derecho de audiencia y de defensa.

De igual forma reviste la mayor importancia analizar el sistema de control atribuido a la Rama Jurisdiccional actualmente, para evitar el desbordamiento del Ejecutivo.

En nuestro país existe un amplio sistema de controles jurisdiccionales sobre los actos del Ejecutivo, los cuales constituyen una limitación importante a la arbitrariedad y una garantía para el ejercicio de las libertades y de los derechos. Sin embargo, en la práctica a veces resultan inoperantes o insuficientes.

Los controles ejercidos por la Corte Suprema de Justicia son los más importantes para asegurar el imperio de la Constitución y como garantía de la existencia de un Estado de Derecho.

Actualmente estos controles se ejercen sobre las objeciones por inconstitucionalidad de los proyectos de ley, sobre las leyes, los Decretos extraordinarios o leyes y los decretos expedidos en virtud de los artículos 121 y 122, y consideramos que es necesario extender este control a los Tratados Internacionales, antes de que se haya efectuado el correspondiente canje de notas. Esto contribuiría a obtener las necesarias seguridad, claridad y certidumbre jurídica.

Respecto a la atribución de la Corte para controlar los actos legislativos, consideramos que debe introducirse, pero restringida solamente a los vicios que se presenten en su formación.

Sería conveniente ampliar la posibilidad de intervención de los ciudadanos en el control sobre los Decretos expedidos con fundamento en el artículo 121 sobre Estado de Sitio y 122 sobre estado de emergencia económica y social. Si cualquiera de estos decretos, mediante el examen directo de constitucionalidad, es declarado exequible, se propone que pueda ser demandado por cualquier ciudadano con base en otros motivos de inconstitucionalidad.

Nos parece conveniente la forma como se encuentra establecido el control a los Actos del Gobierno por la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo, aunque sus trámites deben simplificarse al máximo, procurando hacerlo más accesible a todos los ciudadanos.

Uno de los temas más importantes de estudio y de reforma es el del estado de sitio, por sus repercusiones en la vida institucional del país.

Este sistema de excepción, a lo largo de nuestra historia, se ha convertido en un instrumento permanente de legislación, por parte del Ejecutivo.

Lo anterior ha obedecido a la constante situación de alteración del orden público por causa de la violencia, pero ha conducido a excesos y a que lo que es teóricamente excepcional se vuelva en la práctica permanente, con desmedro de la facultad legislativa del Congreso.

Con el fin de remediar esta situación, planteamos una reforma radical de esta institución, orientada a otorgar a los órganos del Estado la facultad de resolver situaciones de orden público, en forma rápida y eficaz.

Para el efecto proponemos distinguir tres situaciones de perturbación de la paz pública, cada una de las cuales le conferiría al Gobierno facultades de diferente naturaleza y amplitud, a saber:

1. Al igual que lo titula el Gobierno, la primera etapa se denominaría Estado de Alarma. Este sería declarado por el Gobierno Nacional, en todo el territorio nacional o parte de él, pero concedería facultades especiales de policía a las autoridades locales para ahogar la conflagración. En virtud de este Estado, los alcaldes y gobernadores podrán tomar medidas tales como toque de queda, ley seca, prohibición de reuniones o manifestaciones. Su duración no podrá exceder de ocho días.

2. Estado de sitio, el cual será declarado por el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Estado, para todo el territorio y le permitirá al Ejecutivo expedir decretos con fuerza de ley, que podrán modificar las leyes existentes, en forma transitoria, encaminados a lograr el restablecimiento del orden público. Durante este Estado el Gobierno tendrá las facultades que la Constitución y la ley prevén para épocas de perturbación del orden público.

Su duración no podrá ser superior a un mes, prorrogable por períodos iguales, previo permiso del Congreso.

3. Guerra exterior. Este estado se declarará únicamente cuando se presente enfrentamiento militar con un país extranjero. Para ello el Ejecutivo deberá contar con la aprobación del Congreso. Los decretos que se expidan durante este Estado tendrán fuerza de ley y deberán ser ratificados por el Legislativo. No tiene duración determinada.

Con este planteamiento se trata de lograr que no haya poderes discrecionales para el Ejecutivo sino en el Estado de Guerra exterior para repeler al agresor. En otras palabras es necesario volver objetivo el estado de sitio, en cuanto debe existir un estatuto legal que determine los poderes del Gobierno para estas situaciones excepcionales.

La objetividad y la permanencia deben ser características de las consecuencias institucionales que tenga la comisión de los delitos. En Colombia el tratamiento a las conductas delictivas de mayores repercusiones sociales, ha operado al arbitrio de cada gobierno, de tal manera que el hombre colombiano perdió una guía de cuál es el costo o la sanción de incurrir en determinada conducta delictiva.

Las penas varían y se han graduado por decretos de estado de sitio y de acuerdo con los intereses políticos de cada uno de los gobiernos. Lo mismo sucede con los jueces y tribunales competentes para realizar el juzgamiento y con los procedimientos aplicables.

Se requiere que el tratamiento a estas delicadas materias se haga por medio de leyes de carácter permanente, que fijen la política social frente al delito y no la dejen al vaivén subjetivo de los Gobiernos.

Vemos con preocupación las propuestas sobre la creación del Fiscal General de la Nación, de



elección del Ejecutivo, como una intromisión peligrosa de éste en la administración de justicia.

Al respecto consideramos que no están claros los beneficios que esta institución aportaría a la instrucción en materia penal.

La impunidad en Colombia se origina no en el sistema procesal existente en materia de instrucción, sino en la carencia de los elementos técnicos y operativos que permitan adelantar una labor eficaz y oportuna.

La reforma a la justicia no debe identificarse con la reforma a la justicia penal. Ella debe ser mucho más de fondo, pues comprende el orden social en todas las manifestaciones de la vida comunitaria y un fortalecimiento definitivo a toda la administración de justicia. De lo que se trata es que los pequeños litigios cotidianos de la gente no se transformen en problemas de índole penal.

Como lo anotamos, consideramos importante el establecer una estructura lo suficientemente sólida en lo penal y sobre todo permanente, que permita juzgar y castigar el delito, no sólo durante épocas de paz, sino que en efecto pueda hacerlo en épocas de turbación del orden público.

Así pues, en lugar de crear una nueva figura que es ajena a nuestra tradición jurídica y en

algunos aspectos chocaría en materia de competencia con la actual Procuraduría General de la Nación, proponemos el fortalecimiento de la instrucción criminal, a la cabeza de la cual deberá estar el Director Nacional de Instrucción Criminal, funcionario administrativo del más alto rango, dependiente de la Rama Jurisdiccional, que se encargue de que estos jueces cuenten con todos los elementos necesarios para operar eficazmente.

El juez de instrucción tendrá el carácter de funcionario de la Rama Jurisdiccional, como cualquier otro juez o magistrado. Consideramos muy negativo el hecho de que se faculte a funcionarios como el Fiscal General o a organismos ajenos a la Rama Legislativa, para expedir códigos o leyes, como lo hemos leído en algún proyecto. La función legislativa debe recuperarse para el Congreso.

Finalmente, como complemento necesario para el correcto funcionamiento del Poder Público, proponemos la creación de la quinta Rama, denominada la Rama de Control.

En ella se agruparían todos los organismos que ejercen control, diferentes al jurisdiccional, sobre las distintas funciones de la administración pública, pero también sobre las actividades de los ciudadanos, que por su repercusión en la vida social, requieren la vigilancia para su correcto desarrollo.

En consecuencia, estaría integrada por la Procuraduría General de la Nación, el organismo que ejerza el control fiscal, las superintendencias, la Comisión Nacional de Valores y un organismo neutral que supervise la competencia empresarial, con miras a controlar las prácticas monopolísticas.

Para terminar, señoras y señores constituyentes, les propongo que tomemos la decisión de hacer las reformas que le convienen al país, pero con el propósito de cumplirlas efectivamente, hasta el punto de consagrar que su incumplimiento constituya delito.

No repetamos la experiencia de reformas constitucionales anteriores, las cuales no se hicieron nunca efectivas, por falta de voluntad política.

El país espera mucho de nosotros y no podemos ser inferiores al compromiso histórico y a la responsabilidad que el pueblo colombiano nos ha delegado generosamente.

Ojalá esta asamblea se vea enriquecida con la presencia de colombianos que desean la paz y que en virtud de ella estén dispuestos a depone las armas y a participar con sus propuestas en estas deliberaciones de las cuales deberá salir, para regir el futuro de Colombia, el nuevo estatuto de la paz.

**Maria Teresa Garcés Lloreda**

## Lo que explica nuestra presencia aquí es que hay una ruptura del orden jurídico

**"Las circunstancias obligan a un nuevo pacto social. Como si se tratara de fundar una nueva Colombia sobre los escombros de la actual."**

**JUAN B. FERNÁNDEZ RENOWITZKY**

*Exposición General del Constituyente Juan B. Fernández Renowitzky en la plenaria de la Asamblea Constituyente del 14 de febrero de 1991.*

Señores Presidentes. Señores Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente y Colegas Periodistas:

**H**ubiera deseado poder escribir y leer aquí unas notas periodísticas, breves, ágiles, azorinescas, como las que elaboraban invariablemente nuestros maestros Hernando Téllez, Jaime Barrera Parra, Felipe Antonio Molina, José Umaña Bernal y como las que hoy todavía produce, para nuestro deleite en esta Asamblea, Alberto Zalamea. Y hubiera deseado poder hacerlo no sólo para agradecer con "eubolia" o brevedad al cofrade Constituyente Alfonso Palacio Rudas, sino también y principalmente para librarlos a todos ustedes de la prolongada y obligatoria pesadez de mi discurso reglamentario. Que para mayor fatiga es el último de la noche en esta larga reunión intelectual, en este banquete oratorio, como si fuera un *pousse café*, o, como acá decimos, el brindis del estribo para irnos todos a descansar merecidamente.

He aprendido mucho en estos días. Ante todo, al oír hablar insistentemente a mis colegas, saboreé la sabiduría de aquella frase de algún orador famoso que decía que, cuando uno habla, la única interrupción que se recibe con beneplácito es el aplauso. Y también el acierto de Rafael Núñez, cuando dijo que en Colombia hacer la Constitución es un trabajo nacional. Hoy diríamos un trabajo en equipo, y más habiendo llegado ya a estas deliberaciones el Profesor Maturana.

### La forma y el fondo

En las sesiones dedicadas a la aprobación del Reglamento, que muchos han considerado casuísticas e insubstanciales, aprendí que es artificial la división y la oposición entre forma y fondo de un asunto. Y que, como lo predica el método fenomenológico, las apariencias van revelando la realidad subyacente, que así ha sido analizada desde el comienzo de esta Asamblea Constituyente y que no es otra, que la angustiosa realidad nacional y la mejor manera de enfocarla y lidiarla jurídicamente en estas deliberaciones, aunque éstas parezcan haberse ocupado tan sólo de las reglas del juego, hasta el momento.

Recordé otras cosas en estos debates iniciales. Entre ellas, el dato erudito de algún tratadista que relata la polémica que tuvo lugar en los preparativos de la Constitución de Weimar entre dos famosos teóricos del Derecho, Hans Kelsen y Carl Schmitt, sobre si las normas del reglamento, meramente procedimentales, reflejan orientaciones de fondo, como son las tendencias democráticas o totalitarias de quienes puedan estar actuando o participando en la Asamblea. Hoy cabría decir algo parecido. En especial, en el debate en torno al certero artículo 4°, que contiene la metodología para que los subversivos puedan, al dejar de serlo, participar en esta Constituyente.

Pero aprendí mucho más en la sesión de ayer. Escuchando las exposiciones generales de quienes intervinieron desde este podio, y que fueron nobles, sabias y emocionantes todas ellas, me di cuenta de que ha tomado altura el debate y comienza a dibujarse el verdadero y admirable rostro de esta Asamblea Constituyente. Hagamos un esfuerzo personal por colocarnos y mantenernos a ese mismo nivel, aunque sólo sea como un propósito sincero y desinteresado.



Señores Presidentes y Señores Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente:

Esta presentación general tiene algo de aquellos exámenes preparatorios en la vida universitaria que suscitan, al evocarlos, nuestra nostalgia y nuestro hastío. Y tiene que referirse, obviamente, a los temas constitucionales que han de ser objeto de nuestra propuesta. tales temas son de carácter abstracto, académico, que no le dicen nada, o muy poco, a la opinión pública. Un pueblo acosado por problemas vitales como la falta de empleo, de alimentación adecuada, de servicios públicos elementales, no puede interesarse sinceramente en debates sobre federalismo o centralismo, intervencionismo estatal o liberalismo económico, ni sobre las demás antinomias conceptuales que constituyen la materia prima de los círculos especializados.

### La tentación de lo abstracto

Estos cultivan, como en general toda la élite intelectual colombiana, la tentación de lo abstracto. Y esta tentación tiene dos riesgos evidentes. El primero es que sus planteamientos y formulaciones resultan casi incomprensibles y nada interesantes para la inmensa mayoría de la población, que por ello aumenta su abstencionismo cuando se la convoca para pronunciarse electoralmente sobre ese repertorio vago e imprecisable. Y el segundo peligro es que las controversias sobre los temas abstractos son interminables, o tratan de serlo, como ya se ha visto en nuestras deliberaciones iniciales y ojalá no ocurra cuando tengamos que llegar a conclusiones dentro del rígido calendario de la Asamblea Constituyente.

Lo que explica nuestra presencia aquí es que hay una ruptura del orden jurídico. Causada con variable intensidad por la violencia de las instituciones que no cobijan sino al establecimiento y también, con mayor fuerza, por quienes están excluidos y marginados de ese establecimiento y pugnan por entrar en él o derribarlo delictuosamente. No hay Estado en Colombia, concebido como el monopolio de la fuerza legítima. Por el contrario, la fuerza beligerante está repartida entre diversos sectores de la población. Y a veces sólo la menor porción de esa cuota armada corresponde al Gobierno. Ni tampoco hay Estado en cuanto que no cumple con su función primordial, que es la de garantizar la vida de los ciudadanos. Cada día hay más compatriotas asesinados. La muerte violenta se ha convertido en la muerte natural para todos los colombianos.

### Un nuevo Pacto Social

La presión de las circunstancias nacionales obliga a un nuevo pacto social. Como si se tratara de fundar una nueva Colombia sobre los escombros de la actual. El panorama en esta materia parece adecuado no a la óptica idílica de Rousseau sino a la catastrófica de Hobbes. De todas maneras la convocatoria para hacer ese pacto social, y la autorización popular expresada en las urnas para que lo hagamos en

esta Asamblea, en reflejo de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, cumple con todos los requisitos para un acto político de esa naturaleza. Acto tradicional, si así puede decirse, en la accidentada historia del Constitucionalismo Colombiano. A la Constitución de 1886 vamos a hacerle lo mismo que ella le hizo a la de 1863. Con razón dijo Luis Eduardo Nieto Arteta: "La Constitución de Rionegro no podía reformarse adecuadamente en virtud de los mismos procedimientos que ella señalaba para la reforma constitucional. Pero debe advertirse que toda Constitución, como decisión política, sólo puede reformarse mediante un nuevo y contrario acto de decisión política. El cual no deberá ceñirse, ni podrá ceñirse, a los procedimientos de reforma que indican las leyes constitucionales vigentes. La Regeneración era una nueva decisión política. Rionegro también lo había sido ante la Constitución de 1858. Las decisiones políticas se modifican políticamente, es decir, al margen de toda norma procedimental".

En el mismo sentido vale invocar lo dicho por Luis Carlos Sáchica al definir lo que entendemos por Constitución Política, en su esquema para una Teoría del poder Constituyente, siguiendo la huella de Herman Heller. Este fue luminoso al establecer el concepto de Constitución normada, como un breviario que puede estar más o menos bien pensado y más o menos bien escrito. Pero que está destinado a permanecer inútil en los anaqueles de las bibliotecas si no coincide con la Constitución no normada y que, con tinta invisible, debe estar grabada indeleblemente en la conciencia de los ciudadanos.

### Proceso de Incorporación

Se trata, por consiguiente, de sentar las bases para un vasto proceso de incorporación. Que es en lo que consiste el formar una nueva nación, según apunta Jacobo Burckhardt en su libro "Reflexiones sobre la Historia Universal", cuya traducción al castellano tiene un precioso y poco conocido prólogo de Alfonso Reyes. Y en nuestro caso colombiano, esa incorporación es la de los sectores, territorios, regiones, grupos, estamentos que están marginados y excluidos del desarrollo nacional por causas políticas, económicas, sociales, geográficas, étnicas, etc. El riesgo, entonces, no es el de que haya demasiados sectores por incorporarse sino, al contrario, que no estén todos los que deban recibir ese beneficio constitucional. Por eso alguien anotaba que el error estructural de la Constituyente de Rionegro fue que no tuvieron acceso a ella otras corrientes de opinión, en los debates para su conformación jurídica. Y Núñez incurrió en el mismo error al señalar a dedo, en la del ochenta y seis, a los dos eminentes bogotanos que actuaron como delegados de Panamá, por "la enorme distancia" que después fue invocada para la separación del Istmo. Los riesgos actuales de exclusiones semejantes no serían menos graves para la integración nacional. Pero sobre todo para el propósito fundamental de ésta y de todas las demás Constituyentes en situación semejante: sentar las bases estructurales para lograr la paz.

### La Autonomía Regional

Aquí hay o debe haber Delegatarios y Voceros de todos los sectores que quieren ser incorporados en este proceso constitucional. Nosotros aspiramos a ser los de la autonomía regional. Apoyada por los habitantes de los Departamentos de la Costa, empezando por los maltratados y abnegados indígenas de La Guajira. No porque nuestras regiones hayan estado al margen de la Constitución, sino porque ésta no les garantiza una adecuada redistribución del ingreso. Ni les reconoce la capacidad para manejar sus propios territorios en materia política, administrativa, económica, fiscal, tributaria, financiera, etc.

Se equivocan quienes crean que estamos embarcados en una empresa romántica. La sola presencia de Delegatarios Antioqueños, Valcaucanos, Boyacenses, Guambianos, en la Comisión encargada de la autonomía regional, demuestra que ésta no es un capricho de los oriundos de la Costa Atlántica. Reconoce, por el contrario, la mayor y más desatendida realidad nacional: Colombia es un país de regiones. Y si no se salvan éstas, no se salva ella. Gran parte de nuestras vicisitudes nacionales provienen de desconocer ese mandato geopolítico.

Tampoco queremos regresar a los tiempos ingenuos del federalismo. Fue un grave error y ya sabemos que la historia no se repite impunemente. Más bien diríamos dialécticamente que la tesis blanda de los federalistas fue substituida por la antítesis que es el férreo centralismo que todavía nos rige y ambas deben ser ya superadas por una síntesis madura y afortunada, de la más honda raigambre democrática, como lo es la autonomía regional. Tiene ésta un remoto ancestro político liberal en el principio de la libre determinación de los pueblos, hoy tan vapuleado en todo el planeta. Y que merece sustentarse y vigorizarse también dentro de las propias fronteras nacionales. Aun cuando sólo sea para darle, en Colombia, una nueva raíz popular a mi partido, en medio del vendaval que ha desmantelado y convertido en piezas de museo, en antiguallas, mercedamente, todas las ideologías, desde el nazismo hasta el comunismo.

Cabe destacar que la autonomía es un concepto que supera en profundidad y en aplicación el aspecto puramente territorial. Tiene además una mayor estirpe constitucional y filosófica en castellano. La Constitución española de 1978 establece las Comunidades Autónomas como categorías básicas para el desarrollo de muchas de las actividades ciudadanas, con anclaje en la respectiva extensión geográfica pero proyectándose, por ejemplo, hasta el campo de los deportes ante la influencia del dinero o la alienación de masas. Y desde luego se aplica para resolver el problema de las nacionalidades, viejo y enconado en la península desde hace muchos años. Ya en los debates de la Constitución republicana, en los remotos años treinta, tuvo que intervenir Ortega para explicar cómo la autonomía aseguraba que el Estatuto Catalán no afectase la soberanía sino que, por el contrario, al ser una emanación y autorización de ésta, la reconocía y fortalecía. Y ahora la



autonomía ha resultado eficaz allá para meter en cintura separatismos como el de los vascos, que ha dado las muestras más sangrientas del terrorismo territorial y étnico de todos los tiempos.

### La propiedad del subsuelo

Entre nosotros, por lo pronto, la cosa es mucho más pacífica y sencilla. Se trata de ampliar y fortalecer, para dar un ejemplo concreto, la Ley 76 de 1985. Por la cual se creó la región de planificación de la Costa Atlántica y se dictaron otras disposiciones sobre planificación regional. Ha dado buenos resultados. Pero el problema estructural sigue siendo el mismo. La redistribución del ingreso, por parte del poder central, es inequitativa y mezquina para la periferia. El dinero por concepto de las regalías provenientes de los recursos naturales no renovables es de una sola vía, no tiene tiquete de ida y regreso y se queda en la capital de la República para aplicarlo, en su mayor parte, a otros menesteres que no tienen nada que ver con el progreso de la provincia. La cortapisa es constitucional. Y esa es la vértebra, o el espinazo, que hay que romper estableciendo que el subsuelo es propiedad de las regiones.

La brusquedad de esa ruptura es más aparente que real. Que la Nación sea la dueña del subsuelo es un vestigio de la monarquía española y proviene desde los tiempos de la Conquista y la Colonia. No habría inconveniente democrático en derogarlo. Además, sus efectos para aquellas escasas regiones que carezcan de yacimientos ricos y suficientes, podrían atenuarse mediante la creación, también constitucional, de una entidad de reparto armónico de regalías integrada por representantes de las mismas regiones que ahora no tienen presencia decisiva en Planeación Nacional ni en ningún otro organismo nacional que redistribuya recursos obtenidos en las comarcas.

En el mismo sentido de atenuación, considero conducentes las reflexiones que han formulado en diversas oportunidades los Constituyentes Jesús Pérez González y Carlos Rodado Noriega, y en general todos los costeños que se ocuparon de este asunto fundamental en la reunión y en el consenso de Cartagena.

La intención modificatoria debe incluir al artículo 182 de la Constitución, para que el 70% de que allí se habla sea adjudicado no con criterio meramente poblacional sino con el más técnico y equitativo de Necesidades Básicas Insatisfechas. Y además se obtenga, para los Municipios, el 100% del Impuesto al Valor Agregado.

Esta no es sino una muestra de lo que puede y debe conseguirse en la Comisión Segunda y luego en la Plenaria. En la gratísima compañía de los miembros oriundos de diversas regiones y, en general, de todos los Constituyentes que entienden que la unidad nacional no puede garantizarse y vigorizarse sino mediante el mejoramiento y el progreso de las provincias. Este es el auténtico sentido de la autonomía regional. Que desde luego incide también en la materia constitucional del reparto de las competencias administrativas. Para saber si deben

subsistir los Departamentos o hay que reemplazarlos por otras entidades que sirvan de correa de transmisión administrativa entre los Municipios, que no obstante su descentralización reciente carecen de capacidad económica para realizar sus proyectos, y el poder central. No bastaría, a este respecto, con la elección popular de Gobernadores. Es necesario bucear más a fondo, para delinear los nuevos entes territoriales, como lo ha hecho el grupo de Mompós, encabezado por el hoy Constituyente Orlando Fals Borda, en su breve pero sustancioso libro: "La Insurgencia de las Provincias".

Como complemento directo de lo anterior, proponemos el voto obligatorio. Y para que no se diga que el pueblo no vota, o vota mal, porque es ignorante, proponemos la enseñanza pública gratuita en los tres niveles: escuela primaria, bachillerato y facultad universitaria. También planteamos la reforma del Congreso, que tiene mala imagen. Y la reforma de la Justicia, para hacerla digna, eficaz, respetable, con presupuesto propio, y hasta con efectos intimidantes para precaver nuevos delitos. De ese modo, si la Justicia colombiana funciona rápida y ejemplarmente, y en eso estoy de acuerdo con el Presidente Gaviria, no se necesita la extradición. Adicionalmente, hay que darle participación al pueblo en la escogencia de Procurador, Contralor y en general de todos los funcionarios que deben fiscalizar el resto de la burocracia, que es, desde hace años, clientelista, ineficaz y de crecimiento explosivo.

"No disparar al aire", aconsejaba don Miguel Antonio Caro a sus contemporáneos en materia Constitucional. No desperdiciar los pocos cartuchos apuntando a blancos metafísicos. La "practicabilidad" de las disposiciones en el ambiente nacional y no como productos de importación, es también indispensable. Del mismo modo, no olvidar que los códigos, como toda obra intelectual, son orgánicos. Es decir, que cada una de sus partes remite al todo y éste, a cada una de las partes. No basta yuxtaponer mecánicamente un artículo tras otro. Tienen interrelaciones armónicas significativas. Con mayor razón, el código político, que es el supremo de cada país. Su parte dogmática, de definiciones institucionales y su parte orgánica, de manual de funciones del aparato estatal, deben operar con la precisión y puntualidad de un reloj electrónico.

### Contra la inflación

Uno de mis escasos cartuchos de esta tarde va contra la inflación, enfermedad mortal de la moneda; su causa nacional es la emisión de billetes en que incurrían sistemáticamente todos los gobiernos colombianos, para cubrir sus crecientes déficits incontrolados. Como no aumenta al mismo ritmo la producción, ni disminuyen las necesidades de la población, el peso tiene cada día menos poder adquisitivo y los precios de la canasta familiar son cada día más inaccesibles para la mayoría de los consumidores. Durante ochenta años se ha violado la norma constitucional que dispone: "queda prohibida en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso". Y no por culpa del pueblo sino de quienes ocupan la cúspide del poder.

Fue Núñez quien cambió el Patrón Metálico por las emisiones de curso forzoso, aparentemente con intención transitoria. Pero como lo explican muy bien Adolfo Meisel Roca y Alejandro López Mejía, en el reciente y útil libro "El Banco de la República, antecedentes, evolución y estructura", el Gobierno de 1886 se vio obligado por la penuria fiscal a emitir más papel moneda, lo que dificultó la intención de regresar al Patrón Metálico; después de elevarse sucesivamente el límite de billetes en circulación, de un millón y medio de pesos a cuatro millones y luego a cinco millones, en 1887 se dictó la Ley 124, conocida como el "Dogma de los Doce Millones". Para explicar esa Ley el genial cartagenero, dijo: "Fijáremos en doce millones el máximo de papel moneda nacional, comprometiéndonos como hombres de honor y de cordura, ante todos los grandes intereses económicos, a no traspasar ese límite por ningún motivo". Sin embargo, tal como había sucedido en el pasado reciente, el Gobierno incumplió su compromiso en vista de las angustias del tesoro y de la precaria situación de algunos bancos. Aunque el asunto sólo vendría a conocerse en 1883, mediante publicaciones hechas por el diario El Porvenir de Cartagena, en 1889 los billetes del Banco Nacional sobrepasaron la barrera de los doce millones de pesos, hecho que pasaría a la historia con el nombre de "emisiones clandestinas".

Desde entonces, la cantidad de billetes emitidos ha aumentado en proporciones astronómicas. Pero las explicaciones y pretextos, sobre todo la irresponsabilidad del poder ejecutivo, siguen siendo idénticas en esta materia demoledora de la estabilidad económica del país y causante de la miseria de la inmensa mayoría de la población. Por lo mismo, la inflación incesante es factor de corrupción nacional y hace fracasar cualquier plan de rescate de la dignidad del trabajo mediante remuneraciones que nunca compensarán la devaluación vertiginosa y vergonzante del peso colombiano.

Hay que hacer algo drástico y pronto contra ese viejo y ruinoso vicio gubernamental. "Las autoridades, al igual que los particulares, no deben (al menos en tiempo de paz) poder tomar todo lo que deseen sino que deben estar estrictamente limitadas al uso de los medios que los representantes del pueblo ponen a su disposición y no deberían poder extender sus recursos más allá de lo que el pueblo ha acordado. La posibilidad de cubrir déficits mediante la emisión de dinero—normalmente con el pretexto de crear puestos de trabajo—ha contribuido a la moderna expansión de las atribuciones del Estado". Así se expresa el economista inglés Friedrich Hayek en su libro "La desnaturalización del dinero". En el cual propone despojar a los gobiernos de ese monopolio nefasto, ruinoso para la nación y que convierte el dinero en el "juego de dados de los políticos", según dijo Diógenes desde su barril cuatro siglos antes de que naciera Jesucristo.

Mientras no se controle de modo eficaz la violación constante del artículo 49 de la Constitución Nacional, seguirá abierto un surtidor de



violencia institucionalizada mediante emisiones de billetes que ya no son clandestinas sino ostensibles y perpetuamente impunes.

Los sucesivos gobiernos no pueden seguir manejando en forma tan omnímoda y azarosa la Junta Monetaria ni el Banco de la República. El principio de la autonomía, de que tanto he hablado esta tarde, tiene allí un caso de aplicación constitucional urgente. Así lo acepta un experto en estas materias, el doctor Fabio Echeverri Correa, en reciente artículo publicado en *El Tiempo* que abre el debate sobre este tema escabroso pero ineludible.

"No se aceptan vales", es el letrero elemental de los pequeños establecimientos comerciales prudentes que habría que colgarle de inmediato a la administración pública nacional, para que no siga haciendo fiesta burocrática de lo que le cuesta tantas penurias al pueblo colombiano.

### Constituciones y Guerras

Finalmente, según los historiadores, la Constitución Bolivariana de 1826 y la Constitución de 1830 suscitaron una serie de actos revolucionarios que culminaron con la desintegración de la

Gran Colombia. Otros estudiosos extreman el diagnóstico diciendo que "cada una de las Constituciones colombianas del siglo XIX fue la consecuencia de una guerra y la causa de otra. Cada una de las reformas del siglo XX ha sido la consecuencia de un conflicto y la causa de otro". O sea, que los sesenta y siete actos legislativos o instrumentos constitucionales equivalentes, expedidos entre 1894 y 1986, no apaciguaron al país sino que por el contrario lo volvieron más belicoso.

De ser ello así, se justificaría la afirmación de que existe una relación inversamente proporcional entre el número y la frecuencia de las Cartas y enmiendas constitucionales y la poca profundidad de las transformaciones por ellas introducidas en la economía, la política, la cultura y la vida cotidiana del pueblo colombiano. "Probablemente ningún otro país latinoamericano ha cambiado más su aparato normativo que Colombia, y probablemente ningún otro ha cambiado menos sus instituciones políticas que Colombia. En suma, el reformismo constitucional es un operador del continuismo político y social. Opera como un fetichismo jurídico...", según la reciente crítica que a nuestro constitucionalismo ha hecho, para optar su grado en Derecho en la Universidad de Yale, nuestro compatriota Hernando Valencia Villa.

No podemos ser tan pesimistas. Pero sí debemos estar advertidos de que los riesgos de fracaso son muy grandes, en la medida en que no interpretemos y traduzcamos en fórmulas jurídicas correctas y adecuadas el querer y la frustración del pueblo colombiano. Nunca antes, al parecer, la situación nacional había sido tan grave. Al menos nunca antes habían sido tan urgentes las reformas requeridas. A nivel universal, es ésta una de las pocas veces que se pretende hacer una transformación estructural del establecimiento de un país, desde adentro, o sea, con normas fabricadas por una Constituyente integrada casi en su totalidad por miembros de ese mismo establecimiento. Y sin que la ruptura jurídica haya implicado un cambio radical de su clase política y dirigente. En eso consiste el reto. Y para afrontarlo y resolverlo del mejor modo posible estamos reunidos aquí. Elevemos nuestros corazones y nuestras mentes a la altura de las más angustiosas circunstancias históricas para lograrlo. Así sea.

Juan B. Fernández Renowitzky  
Delegatario Asamblea Nacional Constituyente

Bogotá, D.E., 14 de febrero de 1991.