



# GACETA CONSTITUCIONAL

No. 19 Bogotá, D.E., lunes 11 de marzo de 1991

IMPRENTA NACIONAL  
Edición de 16 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**PRESIDENTES:** HORACIO SERPA URIBE  
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF  
ALVARO GOMEZ HURTADO

**SECRETARIO GENERAL:** JACOBO PEREZ ESCOBAR

**RELATOR:** ALVARO LEON CAJIAO

Hagamos de este escenario una especie de  
campana libertadora para darle a los  
colombianos la soberanía de la paz

"Lo que demanda en coro nuestro pueblo es una ley suprema que  
garantice la paz, la libertad, la justicia."

MISAEEL PASTRANA BORRERO

(Página 8)

Esta será la Constitución de la concordia,  
de la convivencia, de la paz

"Si el pueblo colombiano aprende a comportarse con estos principios  
estamos en el camino de una paz duradera."

HELENA HERRÁN DE MONTOYA

(Página 7)

Tenemos hoy el privilegio de diseñar y de  
construir la Colombia que queremos

"Una Colombia con autonomía regional, con recursos que permitan la  
prestación de servicios hasta en las zonas marginales."

EDUARDO VERANO DE LA ROSA

(Página 13)

Moype namuy wantrawa waminchap, ñimuy na  
maya nukucha wamindamoirun, truy wam  
mana mersrage, trugury napa y ñimpa

"¿Me entienden ustedes? ¡Claro que no! ¡Si no han comprendido lo que  
dije, eso prueba que somos diferentes!"

LORENZO MUELAS HURTADO

(Página 11)

### ARTICULO SOBRE REGLAMENTACIONES Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 22

**AUTOR:**  
ALVARO GOMEZ HURTADO  
(Pag. 2)

### PROTECCION DEL AMBIENTE Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 23

**AUTOR:**  
ALVARO GOMEZ HURTADO  
(Pag. 3)

### BUENA FE Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 24

**AUTORES:**  
ALVARO GOMEZ HURTADO  
JUAN CARLOS ESGUERRA  
(Pag. 3)

### EL AMBITO DE ACCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y DE LOS PARTICULARES Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 25

**AUTOR:**  
ALVARO GOMEZ HURTADO  
(Pag. 5)

### ORIGEN DE LAS LEYES. PROHIBICIONES AL CONGRESO Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 26

**AUTOR:**  
JULIO SIMON SALGADO VASQUEZ  
(Pag. 6)



# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 22

Título: ARTICULO SOBRE REGLAMENTACIONES.

Autor: ALVARO GOMEZ HURTADO.

**ARTICULO.** Cuando un derecho o actividad hubiera sido reglamentado de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. El reglamento podrá exigir el otorgamiento de cauciones que garanticen su cumplimiento.

La presente disposición no será aplicable a los casos en los que estén comprometidos la seguridad, o la salud de las personas, o el medio ambiente.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Durante las últimas décadas la mayoría de los colombianos ha debido padecer la presencia absorbente del Estado, que se refleja en la creciente intervención de organismos burocratizados, dedicados a entorpecer la iniciativa de los particulares, y a sacar provecho ilícito de uno u otro tipo, a cambio de permitir el desarrollo de actividades o el ejercicio de derechos ya autorizados de modo general en la ley.

Por eso resulta de la mayor importancia precisar, no sólo que las autoridades públicas deben observar el principio de legalidad en el ejercicio de sus funciones, sino que a las mismas debe prohibírseles de manera expresa la posibilidad de exigir toda clase de permisos, licencias o requisitos, sólo previstos en su imaginaria legislación, cuando los particulares desean emprender actividades o ejercer derechos cuyas regulaciones generales ya han sido consagrados en la ley o en los reglamentos administrativos.

Esta prohibición de que las autoridades públicas puedan exigir requisitos adicionales a los consagrados en las regulaciones de carácter general, pretende cumplir varios propósitos, a saber:

- En primer lugar se proyecta consagrar, en favor de los particulares, un derecho constitucional al garantizarles que no podrán ser sometidos al obediencia de voluntades distintas de aquélla de carácter general que constituye la ley y, por tanto, tendrán la seguridad de adelantar cualquier actividad que estuviere regulada en forma general sin necesidad de más requisitos que los exigidos en aquellas disposiciones.

Así pues, los particulares que emprendan iniciativas o ejerzan derechos regulados en forma general, acogiéndose para el efecto a tales reglamentaciones, podrán demandar en su favor la protección y tutela de las autoridades públicas.

Mediante la consagración de la norma propuesta, se combatirá la corrupción y la inmo-

ralidad que tiene origen en la exigencia de variados y a veces imposibles requisitos, que suelen inventarse los funcionarios públicos con el único propósito de obtener ventajas económicas o clientelistas de aquellos particulares que en su calidad de víctimas deben padecer la actuación de autoridades que se encargan de entorpecer el ejercicio de sus derechos o el desarrollo de sus empresas, hasta tanto se satisfaga un gran cúmulo de rebuscados y absurdos requisitos, no previstos en la ley ni en norma alguna.

También se pretende lograr, con el precepto proyectado, la efectividad de la ley, en forma tal que para el cumplimiento y observancia de las normas legales reguladoras de actividades o derechos, que puedan desarrollar o ejercer los particulares, no sea necesario nada diferente a la vigencia de la misma. Así se impedirá que continúe haciendo carrera entre nosotros la inaceptable idea de que la eficacia de las normas está sujeta siempre a posteriores reglamentaciones particulares que, con exigencias y requisitos adicionales casi siempre carentes de justificación, desdibujan la finalidad de la ley y dificultan terriblemente su aplicación y cumplimiento.

Como contraprestación a la garantía que se consagra en beneficio de los particulares, y para asegurar por parte de sus destinatarios el cumplimiento de la norma que regula una determinada actividad o el ejercicio de un derecho, se propone que la misma norma pueda, cuando ello se estime aconsejable, exigir la constitución de cauciones. De esta forma, y de ser necesario, éstas podrán hacerse exigibles a modo de sanción a los particulares que, bajo el amparo de dichas regulaciones generales emprendan las actividades previstas o ejerzan derechos incumpliendo las disposiciones legales o incluso no llenando aquellos requisitos mínimos consagrados por la ley.

De la misma manera se proyecta la consagración de algunas excepciones, en forma tal que el principio general anteriormente expuesto no comprenda aquellos casos en los cuales se justifique la verificación, por parte de las autoridades públicas, de algunos requisitos o permisos adicionales a los previstos en las regulaciones generales cuyo establecimiento resulta necesario por cuanto involucran, de manera directa, el interés general de los asociados. Tal es el caso de bienes jurídicos tan preciados como la salud, la seguridad o la preservación del medio ambiente.

Así por ejemplo, si una norma regula de manera general la actividad de los hospitales, señalando como requisitos mínimos para su operación la necesidad de acreditar la idoneidad y profesionalismo de sus directivos, el estado hi-

giénico de sus instalaciones y una inscripción ante la Secretaría de Salud más cercana, ello no excluiría que las autoridades públicas pudieran establecer otros requisitos tales como la verificación periódica de la vigencia de los medicamentos que se utilicen o distribuyan en el centro hospitalario, la efectividad de los procedimientos de atención para casos de urgencia o la idoneidad y profesión de todo el personal al servicio del mencionado hospital.

Lo mismo puede sostenerse respecto de la seguridad, que comprende no sólo la seguridad individual de los asociados sino la seguridad de las instituciones y, claro está, lo dicho se extiende también a las actividades que pudieren comprometer el medio ambiente, afectando con ello el bienestar y el porvenir de la colectividad toda.

Cosa distinta ocurre, por ejemplo, cuando nos referimos a una actividad como el comercio o la industria de cualquier clase; en estos eventos bastará con que los comerciantes o industriales cumplan los requisitos exigidos en el Código de Comercio en relación con la necesidad de inscribirse, así como de registrar sus libros de contabilidad, para que entonces, con arreglo al ordenamiento jurídico y sin más permisos o licencias que los consignados en las normas generales, puedan impulsar libremente sus empresas.

De esta manera, la función de control por parte de las autoridades públicas, respecto de las actividades de los particulares, debe entenderse como un control posterior encaminado a verificar el respeto y acatamiento del orden jurídico, concediendo así a los particulares el beneficio de la buena fe al no dudar *ab initio* de todas sus iniciativas.

La consagración del precepto proyectado iba de determinar la eficacia de las leyes, asegurando con ello la consecución de un propósito nacional consistente en que la concepción del Estado en general y la actuación de la administración pública en particular, se estructuran sobre la base de que ese Estado y esa administración respondan al principio de la transparencia y no persigan más objetivos que la satisfacción del interés público.

Así podrá eliminarse, o al menos combatirse eficazmente, el foco de corrupción en que han degenerado las "trincheras" y "guardias" de trámites, requisitos o permisos innecesarios, en las cuales se esconden ciertos funcionarios a quienes sólo mueven oscuros y torcidos propósitos.

Alvaro Gómez Hurtado

Bogotá, 4 de marzo de 1991.



# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 23

Título: PROTECCION DEL AMBIENTE.

Autor: ALVARO GOMEZ HURTADO.

**ARTICULO.** La preservación de la Naturaleza y del Ambiente es un objetivo nacional. El conflicto entre este objetivo y el desarrollo económico y social dará derecho a una acción pública cuya forma y condiciones de ejercicio serán establecidas por la ley.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Dentro de la moderna concepción que en el mundo entero se le ha venido dando recientemente a la institución de los Derechos Humanos, se habla de los "Derechos de Tercera Generación", que no son otra cosa que aquel conjunto de condiciones y circunstancias que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad, y que le permiten, no sólo su supervivencia biológica e individual, sino además, su desempeño normal y su desarrollo integral dentro de su medio social.

De esta forma, y en la medida en que se comprenda que estas condiciones son fundamentales para la supervivencia de la especie humana, se trascenderán los límites de las fronteras nacionales en aras de un derecho que sin duda es universal.

De igual manera, debe entenderse que ese conjunto especial de circunstancias que afectan

e involucran a todos los seres humanos, no puede dejar de ser protegido o tutelado con igual o mayor rigor que el resto de los derechos fundamentales que se consagran en favor de los individuos, tanto en las disposiciones internacionales, como en las normas de derecho interno.

Dentro de estos derechos de tercera generación, el de la protección al ambiente tiene una importancia determinante.

La norma propuesta, al consagrar como principio constitucional la protección del ambiente, lo hace, primero, como un objetivo programático nacional que vincule a todos los colombianos, sean ellos particulares o entidades del Estado, y segundo, como un imperativo jurídico del cual se puedan derivar efectivas acciones para la tutela de este supremo bien de la colectividad.

No ha sido suficiente el esfuerzo que sobre el particular se ha venido realizando en Colombia. La reglamentación que en esta materia consagra el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto número 2811 de 1974) aparece lejana del conocimiento y compromiso de toda la Nación. Por tanto, debe ser elevada a

una norma de mayor jerarquía y a su vez debe acompañarse de instrumentos efectivos que hagan posible la participación de los asociados en el cumplimiento de este cometido.

No han sido pocas las ocasiones en las cuales se han realizado públicos debates en relación con las bondades que promete una obra de ingeniería, el establecimiento de una industria o la explotación de una atractiva actividad económica en una determinada región, aprovechando precisamente sus ventajas geográficas o su excelente dotación de recursos naturales. Todo con el pretexto de generar, para el desarrollo económico y social, más beneficios que perjuicios. Pero no obstante, en pocas ocasiones se ha logrado una real defensa del patrimonio nacional.

Por todo lo anterior, se justifica que se dote a los particulares de una acción pública que sirva de instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión, bien de dirimir los conflictos de intereses que pudieren presentarse, bien de evitar los perjuicios que el patrimonio común pueda sufrir.

*Alvaro Gómez Hurtado*

Bogotá, 4 de marzo de 1991.

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 24

Título: BUENA FE.

Autores: ALVARO GOMEZ HURTADO Y JUAN CARLOS ESGUERRA.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

**ARTICULO.** Las actuaciones de los particulares y de las autoridades deberán ceñirse a los postulados de la buena fe. Esta se presumirá en toda actuación de los particulares ante las autoridades. No obstante, la ley determinará los modos de desvirtuar dicha presunción, los eventos en los cuales se perderá el beneficio de la misma y las sanciones a que haya lugar.

La buena fe, como principio general del Derecho, informa la totalidad del ordenamiento jurídico. Las características de la vida moderna, con su creciente complejidad exigen que este principio no sea simplemente un criterio de

interpretación y una limitante en el ejercicio de los derechos, sino que sea consagrado como una verdadera garantía para los particulares.

La norma que se propone tiene dos elementos fundamentales:

Primero, se establece el deber genérico de obrar conforme a los postulados de la buena fe.



Esto quiere decir que tanto los particulares en el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes, como las autoridades en desarrollo de sus funciones, deben sujetarse a los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad que integran el principio. En el primer caso, estamos ante una barrera frente al abuso del derecho; en el segundo, ante una limitante a los excesos y a la desviación del poder.

Segundo, se presume que los particulares en sus relaciones con el poder público actúan de buena fe. Este principio que parecería ser de la esencia del Derecho, en Colombia ha sido sustituido por una general desconfianza hacia el particular. Esta concepción negativa ha permeado todo el sistema burocrático colombiano, el cual, so pretexto de defenderse del asalto siempre mal intencionado de los particulares, se ha convertido en una fortaleza inexpugnable ante la cual sucumben las pretensiones privadas, enredadas en una maraña de requisitos y procedimientos que terminan por aniquilar los derechos sustanciales que las autoridades están obligadas a proteger.

Como lo anota el profesor español Jesús González Pérez, el olvido de la idea de servicio conduce a la manifestación más pura del poder por el poder. Esta situación se traduce en un castigo injusto para quienes actúan de buena fe, sin siquiera alcanzar a aquellos que con equívocas intenciones encuentran por el contrario en los vericuetos burocráticos los instrumentos más adecuados para salir airoso en sus nocivos propósitos.

La presunción de mala fe que ahora impera en la práctica se convierte en una pesada carga para los ciudadanos honestos, para quienes, siguiendo a González Pérez, "la administración no es otra cosa que un conjunto de ventanillas donde se hace cola". El tratadista español ilustra el lamentable cuadro de la administración contra el particular con una vívida cita de Hermann Hesse: "No hace falta ser condenado para conocer este extraño e infernal mundo de las oficinas, de las documentaciones y de las actas. De todos los infiernos que el hombre ha tenido el capricho de crearse, éste ha sido siempre el más refinado. Pretendes simplemente trasladarte de domicilio, contraer matrimonio o gestionar un pasaporte o un certificado de ciudadanía y ya estás metido en ese infierno, ya tienes que pasar horas y horas amargas en las salas de aire irrespirable de ese mundo papele-

ro, que sufrir interrogatorios de gente molesta o insoportable que aúlla, en la que sólo encuentras incredulidad para tus más sencillas y verdicas declaraciones y que te trata también como a un niño o a un criminal"<sup>1</sup>. La presunción de la buena fe busca que las autoridades actúen frente al particular con ánimo de servicio en la solución de sus legítimas pretensiones. La mala fe debe probarse en cada caso concreto y sólo entonces procederán las medidas preventivas, lo mismo que las sanciones a que haya lugar.

La buena fe, como principio general que es, no requiere consagración normativa, pero se hace aquí explícita su presunción respecto de los particulares en razón de la situación de inferioridad en que ellos se encuentran frente a las autoridades públicas y como mandato para éstas en el sentido de mirar al administrado primeramente como el destinatario de una actividad de servicio. Este mandato, que por evidente parecería innecesario, estaría orientado a combatir ese mundo absurdo de la burocracia, en el cual se invierten los principios y en el cual, para poner un ejemplo, no basta con la presencia física del interesado para recibir una pensión, sino que es necesario un certificado de autoridad que acredite su supervivencia, el cual, en ocasiones, tiene mayor valor que la presentación personal.

En la norma se dispone que la ley determinará los casos en los cuales no opera la presunción, para evitar que esta garantía constitucional pueda convertirse en fuente de actuaciones fraudulentas, lo mismo que las sanciones a que darán lugar las actuaciones malintencionadas.

Al disponer el deber de actuar de buena fe como elemento esencial del servicio público, debe disponerse igualmente la sanción al funcionario que aún manteniéndose dentro de los criterios de legalidad no se ajuste a ese parámetro más amplio que constituye una garantía ciudadana. De igual manera debe ser sancionado el particular que amparado en la presunción constitucional pretenda defraudar al ordenamiento jurídico.

Así consagrado, el principio de la buena fe se convertirla en una doble garantía para los particulares: uno que reafirmaría el carácter de servicio que debe inspirar toda actuación del poder público.

El de la buena fe es uno de aquellos grandes principios cuya consagración constitucional tiene como finalidad, primero la de convertirlo en criterio rector de todo el ordenamiento jurídico, pero más específicamente, otorgarle carácter normativo. La importancia de la norma es su carácter de fuente directa de derechos y obligaciones. No se trata ya meramente de un principio de integración e interpretación del derecho aplicable, sino de un verdadero mandamiento jurídico del cual se derivan una serie de consecuencias prácticas.

Un trascendental efecto de la consagración de este principio en la Constitución es su extensión expresa a la administración pública en la cual los funcionarios, parapetados en un legalismo extremo han convertido la ley, máxima garantía de los particulares, en instrumento de opresión y tiranía. En España, el principio, consagrado en el Código Civil, ha sido ampliado recientemente al Derecho Administrativo por una elaboración jurisprudencial que reconoce en este instituto un principio que debe regir con fuerza vinculante en todos los sectores del ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, su consagración constitucional entre nosotros no haría sino reconocer una realidad que poco a poco ha ido imponiéndose como conveniente y necesaria, al paso que se eliminan los vacíos, lagunas jurídicas y conflictos que se derivan de la ausencia de una norma expresa.

La norma propuesta conseguiría que la tradicional aplicación del principio de la buena fe como supuesto y característica de la vida de relación se agregue una que lo convierta en eficaz instrumento para lograr que la administración obre con el criterio rector de la efectividad del servicio público por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia.

Alvaro Gómez Hurtado  
Juan Carlos Esguerra Portocarrero

Bogotá, 4 de marzo de 1991.

<sup>1</sup> Hermann Hesse, *Ensueños*, Ed. Española, México, 1980, p. 80. Citado por Jesús González Pérez, *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1983.



# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 25

Título: EL AMBITO DE ACCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS  
Y DE LOS PARTICULARES.

Autor: ALVARO GOMEZ HURTADO.

**ARTICULO.** Los particulares no son responsables sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Las autoridades públicas lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas.

La no aplicación de la Constitución o de las leyes, o su incumplimiento por parte de las autoridades públicas, constituye causal de mala conducta y dará lugar a una acción pública para la aplicación de las sanciones penales y administrativas que establezca la ley.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El Estado de Derecho se concreta, con la plenitud de sus alcances, en la norma proyectada, cuyo origen, bueno es advertirlo, se encuentra en el artículo 20 de la Carta de 1886.

Veamos, pues, los elementos que integran la norma propuesta:

El despotismo encuentra fundamento en el principio de que el monarca cuenta con autoridad suficiente para imponer su voluntad a la comunidad. Por el contrario, la organización de un Estado democrático sólo reconoce fuerza vinculante a la voluntad general, de la cual emana el Derecho, admitiendo que sólo hay una forma legítima para expresar esa voluntad general: la Ley.

"Todo el poder es de la ley; toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la ley. Sólo en 'nombre de la ley' puede imponerse obediencia"<sup>1</sup>. sobre la base de este reconocimiento, es claro que la libertad y los demás derechos de los particulares no pueden coartarse o limitarse sino en virtud de la ley, pero es igualmente diáfano que todos los asociados deben obediencia a sus mandatos y que se constituyen en culpables quienes la infringen.

Así pues, se propone reafirmar que la responsabilidad de los particulares sólo estará comprometida cuando, con sus actuaciones, contraríen o desconozcan la Constitución o la ley, manteniendo al mismo tiempo, con esta disposición, la posibilidad de que dichos particulares desarrollen su iniciativa y sus actividades en

todos aquellos campos o direcciones no prohibidos por las normas.

El segundo aspecto que encierra el precepto proyectado, constituye desarrollo directo del principio de la división de los poderes. En efecto: si de una parte reconocemos la existencia de una rama del poder público, la legislativa, cuya función principal consiste, precisamente, en expresar la voluntad general y en consecuencia es la encargada de señalar los principios integradores de la normatividad jurídica, de otra parte nos encontramos con la rama ejecutiva del poder público, cuya función primordial debe orientarse a ejecutar, a desarrollar, a traducir en realidades todos los mandatos consignados en la ley, pero reconociendo a la vez, en su actuar, límites en el marco de las decisiones adoptadas por la rama legislativa del poder público. Cuestión semejante ha de predicarse respecto de la rama jurisdiccional que, en su actuaciones, pronunciamientos y formas de proceder, estará sometida a los mandatos de la ley.

Este es el que se ha denominado principio de legalidad, en virtud del cual todas las actuaciones de las autoridades públicas han de ampararse en la ley, e igualmente han de encontrarse en la ley su fundamento y su límite. No pueden, pues, las autoridades públicas, actuar por su libre iniciativa ni con respaldo en su sola autoridad. Todos sus actos y disposiciones deben ajustarse al límite de sus competencias, los cuales son señalados por las normas, ora de manera general, ora de manera específica, de suerte que la infracción directa de las leyes o la extralimitación de las mismas, en ejercicio de funciones públicas, compromete la responsabilidad de las autoridades.

La misma consecuencia, esto es comprometer la responsabilidad de las autoridades, debe seguirse de una situación tan seria e importante como la infracción por inacción de las autoridades, genéricamente conocida como la omisión de sus deberes.

A diferencia de los particulares, cuya responsabilidad por omisión sólo resulta comprometida en algunos casos excepcionales, la mayoría de ellos de naturaleza contractual, las autoridades públicas asumen compromisos de tal jerarquía con la colectividad, en el sentido de ejecutar y satisfacer los deberes a su cargo, que la omisión de tales deberes compromete en materia grave su responsabilidad. Ciertamente, desde que fue abandonada la concepción del Estado gendarme, el cual se limitaba a observar como es-

pectador, o arbitrar, en el mejor de los casos, la actuación de los particulares, el Estado asumió un papel preponderante como director e impulsor del desarrollo económico de la sociedad, interviniendo activamente e incluso compitiendo en veces con aquéllos. Todo ello, en orden a satisfacer cada vez en mejor forma las crecientes necesidades de la colectividad.

Por ello resulta inadmisibles que las autoridades públicas, en frente de los deberes que les impongan la Constitución y la ley con el afán de atender el interés general, puedan asumir actitudes pasivas e inertes, e incurran en conductas omisivas que, a la postre, constituyen inobservancia de sus deberes. Con tal comportamiento se defraudan —con muy graves consecuencias— las expectativas de los asociados que, esperanzadamente, aguardan el obrar de sus autoridades.

Este estricto marco para la actuación de las autoridades públicas que sólo pueden desplegar sus facultades en cuanto las mismas encuentren fundamento en la ley, sin que les sea permitido rebasarlas (extralimitación), pero a quienes no les está permitido dejar de aplicarla (omisión), se encuentra hoy consagrado en las constituciones de países como Austria, Alemania, España, entre otros. El sirve eficazmente para armonizar el poder de las autoridades con la libertad de los particulares, cuestión que a su turno ha permitido establecer diferencias entre el derecho público y el derecho privado, bajo la formulación del principio según el cual "los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido, pero las autoridades públicas sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido".

La justificación para derivar responsabilidad a las autoridades públicas, no sólo por causa de su obrar sino por razón de sus omisiones, es tanto más clara si se tiene en cuenta que sus prerrogativas y sus actuaciones no son ni mucho menos gratuitas, sino que, por el contrario, casi siempre están consagradas de modo obligatorio y reglado.

Tal como se indicó inicialmente, el proyecto de artículo encuentra su origen en el artículo 20 de la Constitución de 1886. Sin embargo contiene, respecto del mismo, las siguientes modificaciones:

Al señalar la responsabilidad de los funcionarios públicos se propone cambiar tal expresión por la de autoridades públicas, en cuanto que

<sup>1</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. "Curso de Derecho Administrativo". Editorial Civitas, Madrid, 1988. Tomo I, p. 411.



ésta es más comprensiva y actualiza el alcance de la norma puesto que las instituciones jurídicas modernas admiten, sin duda alguna, el ejercicio de funciones públicas por particulares que, no por ello adquieren la calidad de funcionarios públicos. Dentro de este orden de ideas, bajo la expresión autoridades públicas quedan comprendidos, no sólo los funcionarios públicos sino los particulares que ejercen funciones públicas, sujetándose así, unos y otros, al principio de legalidad y al régimen de responsabilidad que de él se deriva.

De otra parte se propone agregar al texto de la norma actual un complemento necesario que garantice la efectividad de la Constitución y de las leyes, evitando así que tales disposiciones puedan quedar consignadas como letra muerta de documentos intrascendentes, y dándole, por el contrario, a cada uno de ellos, su real significado: A la Constitución el carácter dinámico que le corresponde como conjunto de convicciones y principios que alientan la vida de la Nación y reconociendo en la ley la expresi-

ón soberana de esa voluntad general de la Nación que desarrolla y concreta los principios constitucionales.

Sólo de esta manera podrá asegurarse que el Gobierno asuma la responsabilidad que le corresponde como impulsor de la dinámica estatal. Los órganos judiciales no podrán dejar de dar aplicación a las normas contentivas de derechos individuales, ni los entes fiscalizadores podrán defraudar la confianza que en ellos deposita la ciudadanía al elegirlos como guardianes celosos de la cosa pública o como personeros de la comunidad. El mismo Congreso de la República estará obligado a dar cabal cumplimiento y aplicación, tanto a la Constitución como a las leyes, puesto que si las personas que encarnan las autoridades enunciadas, dejan de cumplir o aplicar tales disposiciones, incurrirán en causal de mala conducta, abriendo paso, con ello, a la imposición de las sanciones penales y administrativas que para el efecto ha de consagrar la ley.

¿Cuántos derechos civiles y garantías sociales dejaron de respetarse a pesar de su consagración constitucional, por falta de sanciones que comprometieran directamente a los responsables de tales incumplimientos? ¿Cuántas leyes se quedaron escritas sin que el Ejecutivo adoptara las medidas necesarias para su aplicación o sin que jamás se realizaran las obras ordenadas por ellas?

Sólo de esta manera, estableciendo sanciones concretas para aquellos que resulten responsables de no aplicar o de incumplir, tanto la Constitución como las leyes, podrá erradicarse de nuestras autoridades públicas, aquella perniciosa costumbre en virtud de la cual, las normas jurídicas se obedecen pero no se cumplen.

Alvaro Gómez Hurtado.

Bogotá, 4 de marzo de 1991.

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 26

Título: ORIGEN DE LAS LEYES. PROHIBICIONES AL CONGRESO.

Autor: JULIO SIMON SALGADO VASQUEZ.

## Origen de las leyes

ARTICULO 1° Corresponde al Congreso, en forma exclusiva, la atribución de hacer las leyes.

## Prohibiciones al Congreso

ARTICULO 2° El Congreso no puede delegar en el Presidente de la República ni en ninguna otra autoridad la atribución de hacer las leyes.

ARTICULO 3° El Congreso no puede darle el carácter de leyes a los decretos que dicten el Presidente de la República y sus Ministros en desarrollo de las facultades provenientes de la declaratoria del Estado de Sitio.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

En la Constitución Política de Colombia de 1886 se expresa que le corresponde al Congreso hacer las leyes, pero esa determinación no tiene cabal cumplimiento porque el Congreso está autorizado para otorgarle facultades extraordinarias al Presidente de la República para que legisle, y el Presidente de la República, al declarar turbado el orden público y en Estado de Sitio el territorio nacional o parte de él, ha venido asumiendo la facultad de legislar mediante la expedición de Decretos de Estado de Sitio.

El artículo primero del Proyecto estipula que le corresponde al Congreso, en forma exclusiva, hacer las leyes, con lo cual se está afirmando que ninguna otra autoridad puede legislar.

El artículo segundo prohíbe al Congreso delegar la atribución de hacer las leyes, con lo cual se le pone punto final a las facultades extraordinarias, que se han convertido en la amplia puerta por donde el Estado de Derecho se ha fugado de Colombia.

Y por el artículo tercero se establece la prohibición al Congreso de elevar al rango de leyes los Decretos de Estado de Sitio.

Con el proyecto se asegura una tajante separación de las funciones Legislativas y Ejecutivas, con lo cual comenzará a imperar el Estado de Derecho en Colombia.

Julio Simón Salgado Vásquez.

Bogotá, 6 de marzo de 1991.



# Exposición general de la Constituyente Helena Herrán de Montoya en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 14 de febrero de 1991

Honorables Señores Presidentes,  
Honorables Constituyentes

**E**l que aquí nos convoca es realmente, sin exageración, un compromiso con la historia y nuestra presencia en este recinto tiene tanto de privilegio como de altísima responsabilidad con el futuro de la patria.

El objetivo específico de esta intervención supone la enunciación de los principios que creemos deben inspirar todo el articulado de la nueva carta, más que la exposición detallada y minuciosa sobre los temas concretos.

Entendiendo que ésta es la hora de presentar la Colombia que soñamos, la institucionalidad que debe servir de punto de partida para la construcción de ese sueño colectivo.

En mi opinión, hay cuatro grandes principios que como luces tutelares deben iluminar todo el texto de la nueva Constitución de Colombia: son ellos el pluralismo, la tolerancia, la solidaridad y la autonomía.

## Pluralismo

El mundo que vivimos ya no es el de las verdades absolutas, el de que las cosas tendrían que ser blancas o negras, sino que cada día más se admite que lo insólito es el blanco o el negro y lo común, lo cotidiano, la más rica variedad de matices entre uno y otro extremos cromáticos.

Pasaron ya los tiempos en que para escoger no se tenían más que dos opciones contradictorias y antagónicas, tanto en política como en religión, bien en historia como en cuestiones sociales.

La nueva realidad nos habla de que cuando mucho somos poseedores apenas de una parte de la verdad, en tanto que los demás tienen también sus propias verdades o sus pequeñas cuotas de la verdad global.

Por eso en religión como en política lo que de nosotros se espera es que admitamos la posibilidad de que existan varias explicaciones para un solo fenómeno, varias posiciones defensables ante la problemática que se afronta.

Luego nuestra Constitución tiene que consagrar como principio fundamental el de que Colombia es un Estado, pluralista, propiciando así la presencia de doctrinas disímiles que pueden convivir sin necesidad de pretender aniquilarlas.

Esta reflexión lleva a mirar con preocupación que como remedio a la crisis de los partidos políticos estemos derivando hacia un suprapartidismo nebuloso, en el cual nos encontremos bien buscando la unanimidad, que por supuesto es contraria al pluralismo si se convierte en obsesión, o bien negando la pertenencia a un partido y la fidelidad a unos principios, a un ideario que caracteriza a ese partido, grupo o movimiento.

Ser pluralista implica, por fuerza, impregnar de ideología a los partidos y defender con vigor sus principios para que la comunidad, la sociedad colombiana aprenda a mirar como normal y deseable que su realidad sea observada desde múltiples puntos de vista y se propongan diversas soluciones para un problema.

Si no estoy equivocada en esta apreciación, podría llegar a cuestionarse la compatibilidad entre suprapartidismo y pluralismo, pues si aquél tiene al unanismo, ¿cuáles serán entonces las posiciones plurales a confrontar?

## Tolerancia

Al lado del pluralismo, como inseparable compañera, aparece la tolerancia, que nos enseña a convivir con las ideas de los otros por más que no las compartamos y las juzguemos equivocadas, nos muestra la bondad de aprender que es posible que muchas personas piensen de distinta manera respecto de un mismo punto, y no obstante existir la más completa armonía porque la rivalidad de ideas, de convicciones, no tiene por qué implicar la confrontación de personas y mucho menos la aparición de la violencia como argumento definitivo para imponer al otro no la verdad, sino apenas nuestra personal visión de la verdad.

## Solidaridad

Parece necesario aclarar que tolerancia no significa permisividad, indolencia sino que tiene un aspecto activo, dinámico sin el cual avanzaríamos poco: la solidaridad.

El pueblo colombiano en general entiende por solidaridad la caridad, pues no se tiene conciencia de la importancia de asumir que mi destino personal jamás podrá ser independiente del destino del otro, pues están ligados en un mismo espacio, en un solo tiempo. Los desastrosos efectos del derrame de petróleo en el Golfo Pérsico sin duda nos afectarán, tarde o temprano.

El consagrar la solidaridad como principio impulsará la asunción de la suerte de Colombia como cosa de todos, no sólo del Gobierno ni de cada quien en particular.

A este propósito cabe también recordar cómo el paternalismo estatal ha llevado a hacer al Estado el sólo responsable del avance de la sociedad, de manera que se denigra de él si la situación es difícil y también en él sólo se depositan todas las esperanzas de mejoría y progreso.

Lo cierto es que el Estado no se encuentra más allá de la sociedad, sino que es apenas la manifestación institucional de ella, y necesita de la acción decidida y permanente de cada individuo, de cada grupo, en procura de la obtención de los objetivos comunes.

Es ésta, la filosofía que viene inspirando la transformación del estado de derecho en el estado social, que tiene el deber de establecer derechos sustanciales y procurar su efectividad en la vida real, no en el mero formalismo de la letra escrita, pero que al mismo tiempo tiene el derecho de exigir de cada ciudadano su aporte, su participación democrática, para el bienestar colectivo.

De ahí la función social de la propiedad, la consagración del trabajo como deber, entre otros desarrollos constitucionales de tan importante principio.

## La autonomía

Colombia tiene que ser un Estado autónómico, lo cual en manera alguna se opone a que sea una república unitaria.

Lejos están en la historia los tiempos en que no se concebía la posibilidad de que pudieran en un Estado coexistir unitarismo y autonomía, y lo que muestran las modernas constituciones, como la Alemana y la Española. Esta última tan cercana a nuestro ascendiente histórico, es la mejor fórmula.

Hablo deliberadamente de autonomía, dejando de lado la descentralización, porque lo que ambiciono para nosotros es un Estado autónómico, no meramente descentralizado. Entiendo que el vocablo descentralización implica o da por supuesto que el origen del poder, su sede natural y obvia, es el centro, pero por un acto de generosidad, de largueza, es desdoblado para que llegue hasta la periferia.

Para mí el poder del Estado debe manifestarse en todas sus formas en cada lugar del territorio, tanto en el centro como en el más apartado confin.

Por eso me parece que es en desarrollo de la autonomía el que los principales recursos de los entes territoriales provengan de transferencias o cesiones de la Nación, pues allí no habría



más que descentralización fiscal, en tanto que el principio de la autonomía impone que las Haciendas locales estén surtidas básica y principalmente por recursos propios, y sólo excepcionalmente por transferencias del ente nacional o regional.

Es también propio de la autonomía dejar que las autoridades locales sean quienes determinen la estructura administrativa propia, para permitir así que la gran ciudad tenga un aparato adecuado a su magnitud y el pequeño poblado pueda adaptar su andamiaje a los recursos y necesidades locales, por ejemplo permitiendo que una persona desempeñe simultáneamente los cargos de Secretario de Alcaldía y de Concejo, como tan sabiamente disponían las normas del siglo diecinueve en Colombia.

### Modernización del Estado

El desarrollo de estos principios, su consagración constitucional, no constituirá ningún avance hacia la solución de la problemática nacional si no va acompañado de la necesaria e inaplazable modernización de la administración pública, de modo que se logre la eficiencia.

Nuestra tradición latina nos ha hecho muy apagados a la legalidad, pero nos ha faltado pragmatismo para pensar en que más allá de la legalidad al administrador de los intereses colectivos hay que exigirle eficacia.

Esta tiene dos manifestaciones capitales: La primera en relación con los derechos de los ciudadanos, que deben dejar de ser mera letra escrita para cobrar verdadero sentido práctico y vital: No podemos hacer otra constitución

para ángeles sino que tenemos que descender, aunque no resultemos tan líricos sino más bien prosaicos, al encuentro de la realidad; para que de una vez por todas iniciemos el camino de función entre la Colombia formal, la de los textos, y las leyes hermosas e inaplicadas, y la dolorosa Colombia real de los conflictos no resueltos en décadas de injusticia.

La otra manifestación de la eficacia está en el obrar de la administración, en el empleo de los recursos públicos de la manera que consulte más estrechamente el interés social: el principal control de la acción del Estado debe tener fundamentalmente en cuenta su eficacia, la bondad de la gestión, vale decir que los dineros sean aplicados de tal modo que lo primero que se beneficie y atienda sean las necesidades sociales prioritarias.

Ello sin desconocer las inmensas minorías como los indios, los negros y los mulatos, ancestralmente olvidadas, y a las que la nueva Carta deberá reconocer, también como desenvolvimiento del principio de la autonomía, su presencia como importantes agentes activos del desarrollo político y social del país. Ni a las mujeres, que todavía no acabamos de salir de la secular marginalidad.

Este aspecto de la modernización del Estado implica fundamentalmente también acercamiento de la comunidad a sus autoridades, en la búsqueda de las soluciones, luego hace necesario ampliar cada vez más las posibilidades de que los particulares participen del poder estatal, y asuman funciones estatales propias para el manejo de sus dificultades concretas.

La participación comunitaria de que tanto hablamos hoy no es otra cosa que la posibilidad de que el administrado se convierta en coadministrador, en partícipe de las decisiones para que se haga protagonista de su propio futuro.

Es indudable que tanto el proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno como los de los honorables Constituyentes, recogen los anhelos del pueblo colombiano expresados a través de las mesas de trabajo y desde ese punto de vista es la fiel interpretación de la necesidad sentida de todos.

Tengo el convencimiento personal de que es importante consagrar nuevos derechos en nuestra Carta Magna que garanticen por parte del Estado y de los conciudadanos fundamentalmente la vida. En este campo comparto los planteamientos que se han hecho al respecto y sólo propongo que se eleve a norma constitucional el "Derecho al crédito" para las personas de escasos recursos económicos, como una innovación. Estoy convencida de que los países subdesarrollados tienen que idear estrategias propias a partir de las clases desprotegidas económicamente, con instrumentos como éste. Es un secreto a voces que entre nosotros el crédito sólo está disponible para quien no lo necesita.

La que aquí produzcamos será, como ninguna otra, la Constitución de la Concordia de la convivencia, y de la paz tan largamente anhelada.

Honorables Constituyentes: si el pueblo colombiano aprende a comportarse de acuerdo con estos principios, seguramente estamos en el cambio de una paz duradera.

## Exposición general del Constituyente Misael Pastrana Borrero en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 13 de febrero de 1991

**P**arodiando una frase conocida nos reunimos en el peor y en el mejor de los tiempos. Es una Constituyente que en su inicio está signada de profundas paradojas. Responde nuestro mandato a un sostenido anhelo que se venía sedimentando de tiempo atrás en la conciencia de nuestros compatriotas; respondía a un auténtico querer colectivo. En muy primera línea de mi partido que había expresado la urgencia de cumplir por un procedimiento de excepción las reformas imperativas de la carta política. Y no obstante esa extensa coincidencia nacional, en el momento de la delegación de la voluntad popular ésta se cumplió con una precaria expresión en el rito democrático de las urnas.

### La Constituyente de la paz

Ha sido nuestra Constituyente concebida de manera fundamental para devolverle al país la ruta de la paz perdida desde hace casi cinco

décadas. Pocos países del mundo han tenido tan prolongado calvario de dolor y de tumbas. Tres candidatos a la primera magistratura coincidentes desde orillas diferentes del río de la patria en buscar para ella salidas en armonía, fueron sacrificados en el curso de las definiciones que la Nación exploraba en el pasado año, y miles de compatriotas forman parte del fúnebre registro de la historia reciente de Colombia. Lo que al igual que el combatiente de Francia después de la Segunda Guerra Mundial. Nos puede obligar a los colombianos de estos últimos tiempos a preguntarse, o preguntarnos, con humildad: ¿hemos sido solidarios en el bien de Colombia?

Y no obstante que este agosto foro tiene depositada la elevada ambición de la paz y congrega las esperanzas de un pueblo castigado por la violencia en sus manifestaciones múltiples, nos reunimos en uno de los instantes de más brumas en el cielo de nuestra nacionalidad.

### Las últimas campanadas de la polarización ideológica

Nos congregamos en una hora en que el reloj de la polarización ideológica del mundo ha tocado sus últimas campanadas. La revolución de octubre de 1917 que en aras de la igualdad sacrificara las libertades de la nación soviética y que llegara a extenderse como mancha de aceite a casi la tercera parte del globo con la afirmación del amo de entonces del Kremlin, señor Krushchev de que el comunismo era dogma irreversible en las áreas conquistadas por esa idea, de pronto se desplomó en medio de los más hondos conflictos sociales, políticos y económicos. Sin embargo, la ilusión de la paz permanente del orbe que se encendió con la caída del Muro de Berlín que marcó el final de la guerra fría pronto se convirtió en fugaz destello de primavera ya que de nuevo estamos escuchando los tambores de la guerra, y el "Orden Nuevo" que se ofrece para la comunidad internacional calla en su formulación todo lo que implique



cerrar las distancias entre países ricos y pobres, y ciudadanos ricos y pobres. Es un "Nuevo Orden" para mantener los imperios sin solidaridad universal, y mientras ellos sucedan los cimientos de la paz serán frágiles.

### Sin interferencias externas

Es buena suerte trabajar en la formulación de una carta política sin la interferencia de modelos externos, de ideologías prestadas, de mentes hipotecadas hacia afuera, ni tener que construir una democracia de salida de la dictadura como aconteció con la convocatoria plebiscitaria de 1957, y como ha sido lo propio en esta última década en un gran número de países en esa ley del péndulo que ha determinado a lo largo y ancho de Latinoamérica el tránsito del despotismo a las libertades, de tal manera que sólo Fidel Castro y su isla se mantienen por fuera de las democracias representativas de nuestro hemisferio.

### Sin rigideces dogmáticas

Es igualmente signo afortunado el saber que nuestra Constituyente será escenario de ideas contrapuestas, como es lógico en una democracia pluralista, pero sin rigideces doctrinarias, ni superadas ideologías, ni nubes de ambivalentes idealismos, con la conciencia de que las únicas constituciones uniformadas son aquellas que se elaboran como eco de resonancia de los gobiernos de fuerza. Por lo que hemos leído y escuchado de los criterios de sectores de opinión en esta Asamblea representados, son más los puntos de concordancia que de divergencias sustanciales, y ello es obvio si se tiene en cuenta que hace tan sólo seis meses, al menos los partidos y movimientos con personería ampliamente mayoritaria en este cuerpo nos acordamos sobre una carta magna, y es de suponer que en tan corto tiempo los temas en su texto consignados no tienen por qué ser por ellos modificados integralmente.

\*

### El proyecto del Gobierno

Recogemos en nuestra propuesta mucho del proyecto del Gobierno porque allí se contemplan aportes de nuestra colectividad en los acuerdos de hace tres años del acto legislativo que hizo tránsito en dos legislaturas y fracasó en su última instancia por razones bien conocidas, y del acuerdo de agosto del pasado año que acabo de mencionar. A su vez, presentaremos propuestas encaminadas a dar respuesta adecuada para el diseño de un estado más justo, más social, más participativo, más ético, más eficaz, más descentralizado, más pluralista, lo hacemos buscando el consenso que es la esencia de las democracias modernas convertidas en tejido multiforme de intereses y criterios.

### Tributo a la juventud

Y ante todo, debemos rendir homenaje a la juventud, porque si bien la idea de un procedimiento de excepción era una de las aquellas que estaba en el aire de las inquietudes nacionales, al igual que hace dos siglos con las demandas de Galán el Comunero, y luego en la

independencia en que los anhelos soberanos se concretaron en las mentes de las generaciones renovadas, fue ella la que con persistente empeño comprometió a los partidos y a la sociedad en todos sus estratos. Es esa razón adicional para que la ley fundamental tenga que partir del supuesto que de nuestra misión es ofrecer a esa juventud un espacio en el que no sólo sea protagonista de la insatisfacción y la protesta sino participe dinámico de las alternativas propias del poder en todas sus manifestaciones.

### Lo social

Lo social constituye el sello primordial del renacer democrático del momento contemporáneo. Es la social democracia, es el social cristianismo, es el Conservatismo Social. Es el Liberalismo Social. El mismo comunismo en agonía ha buscado en la simbiosis de democracia y lo social el refugio indicado de renovación de su mensaje. Ha sido la cuestión social pregon de los pontífices contra la miseria y el subdesarrollo, la que colocada como tema relevante del pensamiento de la Iglesia hace precisamente cien años en la encíclica *rerum novarum* de León XIII, fue lo que despertó conciencias dormidas de pueblos y gobernantes, y en la cual se ha inspirado nuestra colectividad política en sus propósitos de continua transformación social que impregna y seguirá siendo contenido prioritario de nuestros programas y propuestas. El futuro de la democracia está unido a una actitud social.

### La escala de valores de las libertades

Contemplamos en nuestra oferta a la Nación una escala de valores de las libertades, ampliándolas para sacarlas del círculo de las que bien se llaman negativas porque descansan en la prohibición al Estado de vulnerarlas. Para acomodarlas a las concomitantes con los derechos del ser humano en la concepción nueva de la política participante, como son también las libertades sociales y económicas, y todas ellas con la frase del filósofo maritain de "Las libertades fundadas en la ley" porque como también es norma conocida "no sólo es un derecho que se reclama para uno mismo sino también un deber que se asume frente a los otros". Sin el respeto de esos derechos básicos, tanto por el Estado como por cada ciudadano, no habrá paz en Colombia cualesquiera que sea la bondad de las instituciones que le ofrezcamos. Sería el retorno a la ley de la selva del "hombre lobo del hombre".

### La tercera vía

La crisis del marxismo-leninismo que estimulaba como esencia de su doctrina la lucha de clases. No implica para naciones como la nuestra saltar al capitalismo liberal que movido con frecuencia por la entronización de la búsqueda prioritaria de las utilidades como fin último de manera implícita también promueve esa pugna entre los sectores sociales. La "economía social" que mi partido propugna, aspira ser ese "centro" del que he hablado en escritos e intervenciones múltiples que coloca las relaciones eco-

nómicas distantes del estatismo absorbente, del "nada fuera del Estado" y del individualismo intransigente de la "soberanía del mercado" proyectándolas en la participación de agentes múltiples en la promoción del bien común con un mensaje humanista dentro del más amplio pluralismo de tesis y de ideas.

### Más allá del Estado-individuo-

De ahí que nuestra propuesta supera la simple relación Estado-individuo para actuar sobre la realidad de la hora contemporánea universal que es el paso del individualismo a la acción social organizada. La actual ley de la naturaleza humana, expresa en escritos, el filósofo John Dewey es "la ley de los individuos en asociación". Y al fin y al cabo, la auténtica tarea de los partidos y sus dirigentes es la de detectar y articular las nacientes tendencias de su tiempo.

Esa economía social está presente en Europa en los más variados campos. Ha sido el motor que sacó a Alemania de la postración de su derrota para colocarla hoy en el primer plano de las potencias económicas del mundo. De los 320 millones de la Europa comunitaria, aproximadamente 60 millones son socios de cooperativas, 65 son miembros de sociedades de mutualistas y decenas de millones pertenecen a asociaciones catalogadas como no lucrativas, en Estados Unidos el sentimiento comunitario ha sido la savia misma de su progreso desde el nacer de la Unión.

De ahí que sea insistente porque ello es columna vertebral de la construcción del proyecto que nos inspirara en los debates de esta Asamblea que en un mundo de crisis en el que están en apuros el modelo capitalista tradicional fundado en la búsqueda prioritaria de las utilidades. Y el modelo socialista del Estado, y en el que los problemas más que económicos se han transformado en sociales, la "economía social" constituye la tercera vía, esa que se sitúa en el centro ante los extremismos, con su aspiración de modificar las relaciones económicas con la mira en el hombre mismo. En consecuencia, en el contexto de la propuesta del PSC, se contemplan esos cuerpos intermedios, surgidos realmente como expresión de la voluntad popular libremente manifestada, y les da un puesto participativo en lo político, social y económico, convirtiéndolos en agentes dinámicos ante el Estado de los legítimos intereses que los convoca.

### La "función ecológica" de la propiedad

Cada Constitución tiene su sello aunque cuando ella se concibe no se logre apreciar los alcances de su ambiciosa proyección.

La de 1886 fue la armonía de centralización política y descentralización administrativa que le quitaba a la Nación la confrontación de los años germinales de su historia del federalismo desintegrante y el centralismo como asfixiante fuerza centripeta. El Acto Legislativo de Rafael Reyes lo identifica la consagración de los Derechos de las minorías. La Reforma de 1936 del



Presidente López Pumarejo tiene su columna sustancial en la función social de la propiedad concebida como síntesis entre el intervencionismo para atenuar las desigualdades en los bienes y el respeto a los logros de la iniciativa privada. La de 1968 que me correspondió defender en las cámaras en nombre del espíritu innovador del Presidente Carlos Lleras Restrepo fue la consagración en la Carta Magna del pluralismo político, no es por haber sido desde hace más de 20 años mi obsesión personal frente a las inquietudes nacionales, pero nuestro aporte de agregar a la propiedad la "función ecológica" es colocar a Colombia en ese otro "centro" del llamado desarrollo sostenible que impone tratar de dar respuestas a las ansiedades actuales de las gentes pero sin comprometer las posibilidades de quienes nos siguen en el curso de la vida. Creo que es la primera Constitución que consagraría en esos términos concretos lo que es en la actualidad, al lado de la ansiedad por la perspectiva siempre en proyección del holocausto nuclear. La preocupación dominante de los pueblos, porque como lo dije aquí hace unos días la destrucción de la naturaleza y la contaminación de los ambientes es el lento holocausto de la humanidad. Lo acabamos de ver en el ecologicidio en el Golfo Pérsico contra sus mares y en el triste mensaje de la fragilidad del ecosistema en la destrucción por el fuego de áreas de la Macarena.

Además de consagrar esa defensa de la riqueza de los bienes naturales dentro de los Derechos Humanos y los deberes del ciudadano, y la manifestación expresa de que las autoridades están también constituidas para defender ese patrimonio, que en el caso de Colombia es inmenso. Si se tiene en cuenta que somos uno de los tres primeros países del orbe —bien llamados superpotencias de la megadiversidad— en variedad de especies de fauna y flora, y muy en primera línea en potencial de aguas y de mares que nos rodean y de climas diferenciados, como también de bosques que aun con su destrucción del pasado, se mantienen como reservas importantes.

### Amazonia y Chocó

Contemplamos en el articulado del proyecto estímulos especiales para la Amazonia propugnando por su conservación dentro de las soberanías de los países de esa cuenca, pero con una concepción supranacional, y proponemos igual trato diferencial de la Costa del Pacífico, en especial del Chocó, territorio que múltiples estudios recientes lo consideran el bosque húmedo y de variedades de bienes naturales entre los más importantes de la Tierra.

Y por su relación con lo que acabo de decir, abro un paréntesis para reforzar mi planteamiento, con el hecho de que los científicos de la naturaleza sostienen que es urgente la defensa de la vegetación natural de la zona de la Costa del Pacífico para mantener el régimen pluvial de la región cafetalera y que por lo tanto, de ello depende en grado sumo el porvenir el cultivo de nuestro grano, es dato por sí solo confirma la trascendencia nacional de la inquietud que sometemos a su consideración en forma de norma nueva de la Carta.

### Los Derechos Humanos

Se ha escrito con razón que las grandes revoluciones de este siglo fueron las de Lenin y la de los Derechos Humanos que han ido congregando el sentimiento universal. Hacer guardia en torno de ellos es una misión moral y política. Sin su debido respeto por las autoridades y por los ciudadanos jamás podrá haber paz sino violencia. El juego del desquite no tiene límites y cobrará cada día que pasa más crueldad y más virulencia como lo estamos presenciando con honda angustia. El único sistema que garantiza el respeto de esos valores inherentes a toda persona, y tenemos que insistir que en esto no puede haber distinción alguna, es el de la democracia; no es exagerado decir que ningún otro régimen conocido en la historia ofrece mayores garantías al individuo. Por eso Derechos Humanos y Democracia son términos de la misma ecuación y nuestra nueva Carta tiene que incorporarlos no sólo para enunciarlos como un catálogo empírico sino para aplicarlos y sancionar duramente su violación, esa es la razón para nuestra reiteración de que nuestras instituciones lo que requieren no es menos sino más democracia, solicitamos consagrar el novedoso procedimiento del mandato de hacer, la "injunction" para usar el vocablo sajón, que implica el derecho del ciudadano de exigirle al Estado la reglamentación de toda norma que consagra la libertad o un derecho. Y este cumplirlo en forma inmediata.

### La democracia participante

La democracia participante es algo que defendemos con pasión y entusiasmo, para que si el Estado, como dicen los tratadistas clásicos es la personificación jurídica de la Nación, ella está impregnada con mayor presencia del pueblo, es necesario acercar el Estado al individuo y que éste se sienta parte integrante de ese Estado y no sujeto pasivo de las decisiones, sacarlo de esa afirmación pasajera en la vida política limitada al mandato periódico de nombrar sus personeros, para situarlo en una actitud dinámica en las definiciones de su propio destino. Lo hacemos con la consulta popular, referendo y plebiscito en los que contemplamos la alternativa de ser convocados por el pueblo mismo. Lo hacemos con la presencia en la planeación y los organismos del Estado, lo hacemos ampliando la democracia descentralizada con la elección de gobernadores y la consolidación del esfuerzo local. Hacer de la participación una nueva fórmula de intervención del pueblo en la tarea pública en todos sus niveles y organismos. Lo hacemos con la juventud, así como hace veinte años propuse el voto a los 18 años lo que en ese momento se consideró una herejía negándolo el Congreso, avanzamos reduciendo a 21 años el requisito para la representación popular en las corporaciones públicas, con excepción del Senado. A esa edad está demostrada la madurez que en el actual mundo cambiante demuestran las generaciones que emergen. El haber confiado en la juventud es uno de los títulos de mi Gobierno que me envanece.

### El trato de la región

Fenecidas las ideologías la contienda se ha venido centrando en el problema de las regiones.

La Unión Soviética en las convulsiones que confronta está más asediada por las demandas reprimidas de sus repúblicas que por el conflicto ideológico. Podríamos decir lo mismo de países de Occidente, como es el caso de España o de la Gran Bretaña. No tiene esas características extremas el caso colombiano, pero hay fermento de insatisfacción en las regiones de nuestro país que se sienten maniatadas en sus voluntades y olvidadas por el centralismo. Manteniendo la unidad indivisible de la Nación hay que recrear formas más audaces de descentralización, para lograr esa especie de enlace y el ordenado compartir de los poderes nuevos entre unos gobernadores, personeros directos del pueblo, y el presidente personero del poder central y de descentralización integrado por los Gobernadores en caso de su elección popular, y que el Jefe del Estado debe convocar de manera periódica.

En cuanto hace relación a una nueva distribución territorial y su ordenamiento con la creación de nuevos entes, consideramos que es tema que en el país no ha sido estudiado en toda su intensidad y alcances, y la opinión ciudadana regional no ha sido debidamente informada y consultada. Propondremos algo innovador que en su oportunidad explicaremos: la creación de una comisión constitucional de ordenamiento territorial para que después de los debates de alternativas llevar al pueblo para su decisión las que considere más indicadas en el contexto de nuestra Nación y nuestros Departamentos.

### El poder moral

Insistiremos en los debates de este cuerpo en la configuración del poder moral que el libertador soñara en la primera constituyente de la entonces Gran Colombia. Acerca de él hemos hablado de tiempo atrás. Pero en esta campaña la hizo como cuestión fundamental de sus inquietudes nuestro compañero Constituyente Augusto Ramírez Ocampo. Es la moral enmarcada en el concepto ampliado del humanismo. Es un catálogo ético que debe rubricar el comportamiento del funcionario, de los poderes públicos, de cada ciudadano. Es la ética como regla de conducta contra toda forma de delito y de violencia, contra el mal uso de los dineros públicos, contra la tortura, contra la violación de los derechos básicos del ser que tanto hemos mencionado, es hacer del humanismo cristiano la razón de ser de Colombia. Es el reconocer la parte de verdad que hay en otros, es hacer, como lo dijo Benito Juárez, la paz, el respeto del derecho ajeno, las democracias de América no sucumbieron por la arremetida de la subversión, ni tampoco las dictaduras militares se derrumbaron por la oposición a sus desvarios, fue el olvido moral lo que terminó destruyéndolas. El destino de nuestra democracia está indisolublemente unido a esa concepción moral, tendremos en mente que la moral política es la fuerza social que denomina todas las formas de progreso".

### La no violencia

Devolverle a Colombia la paz es la razón última de nuestra convocación, vamos a cumplir casi medio siglo de continua violencia. La paz debe



entenderse en la profundidad de la no violencia en todos los niveles de las relaciones de los integrantes de la sociedad, y en las relaciones de la sociedad con la naturaleza, no sólo es exorcizar la violencia del suelo patrio sino entronizar en el contexto de nuestra carta todo lo que conduzca a la no violencia como valor básico. Una diferente seguridad del Estado que sea la imposición del orden por el orden como no pocos lo pregonan, sino un orden con respeto a los derechos de cada uno sin distinción alguna. Sacudirnos el síndrome del complejo de la violencia que tantas raíces tiene en el dogmatismo, comenzando por hacer de esta Constituyente el gran foro del consenso.

### Congreso y justicia

Así como hemos sostenido que no queremos menos sino más democracia. Tampoco queremos menos Congreso, ya que consideramos que cuando éstos se cierran se apagan todas las luces de las libertades; desde Cromwell ésa ha sido la verdad de la historia de los pueblos. Lo fundamental es suprimir los privilegios indebidos, como lo hemos propugnado desde las reformas que me correspondió pactar en años anteriores en nombre de mi colectividad entonces unificada, pero fortalecerlo en su función de vigilancia; en esa tarea fiscal de la Nación de que hablara el gran líder de la idea democrática, Winston Churchill.

Defenderemos el bicameralismo que es institución universal, trátase de régimen presidencial o parlamentario, el régimen unicameral, bien se ha dicho por diversos tratadistas, lleva sí el peligro de la dictadura o el despotismo de la Asamblea. La existencia del Senado ha sido siempre factor equilibrante del peso de la Cámara. Ejemplo sobresaliente de despotismo de la Asamblea es la Convención Nacional durante la Revolución Francesa que terminó en el despotismo de un solo hombre.

Y la justicia constituirá tema fundamental de nuestros afanes en respuesta a la honda inquietud ciudadana frente a la impunidad que se ha

ido extendiendo en todos sus ámbitos. Nuestro proyecto contemplará las diversas esferas de acción de tan trascendental servicio público: carrera del juez, carrera judicial con estrictas garantías, capacitación, reorganización de sus diferentes órganos incluyendo el control constitucional y autonomía presupuestal.

### La nueva Constitución a referendo

La tradición constitucional de Colombia consagra la doble vuelta parlamentaria para toda reforma de la Carta Política, ha querido el legislador que la opinión tenga tiempo de conocer y de expresar en ese interregno. Nos reunimos cuando tan sólo hacía pocos días conocimos el proyecto del Gobierno, y sólo ahora comienzan a darse a la publicidad los de algunos sectores que forman parte de este cuerpo, pocas propuestas conoció el ciudadano en la campaña en que fuimos elegidos por la ausencia del diálogo con él. Se han colocado ya a nuestra consideración temas que ni siquiera antes habían sido esbozados como parte de nuestras deliberaciones. Por ello, insistiremos en que la reforma, o partes sustanciales de su articulado, vaya a referendo, si pretendemos consignar la consulta con el pueblo como la norma suprema de su participación, debemos dar inicio con su ratificación a lo cumplido por el mandato que nos confiriera. No hay que tenerle miedo al pueblo.

### La rueda de la política

En política, como en todo acontecer del devenir humano, la rueda de la fortuna gira en forma acelerada, de ahí que una ley suprema nunca pueda tener como horizonte las situaciones coyunturales sino la gran proyección de una nación, cuando se piensa sólo en intereses personales transitorios, o de grupo, o de partido, la concepción institucional tiene el germen de su propia fragilidad. Así aconteció con no pocas de las cartas de nuestro amanecer soberano. La bien llamada Carta Magna no puede ser formulada sino con grandeza de pensamiento, con lejanía de miras, y con el necesario realismo de cada uno de sus artífices que ve

falta de visión es magnificar en la balanza de las decisiones su propia fuerza y pretender soportar en ella con coyunturales artificios la debilidad de las ajenas.

### La idolatría constitucional

Tentación que debe ser alejada de nuestra mente es caer en la idolatría de nuestra obra estableciendo rigideces para sus reformas futuras. Debemos entender como lo entendió el pueblo colombiano con sus sucesivos pronunciamientos, que dificultar el cambio ordenado es una invitación a la revuelta, esa es la razón para que presentemos un conjunto de alternativas para que las instituciones tengan el dinamismo renovador que la velocidad del cambio seguirá demandando, pero, a su vez, dentro de ese contexto mantener ese conjunto de valores y principios que determina la identidad del ser nacional.

Estoy seguro que a cada uno de nosotros al reflexionar sobre las nuevas instituciones cuya génesis nos ha sido confiada por el pueblo en que la soberanía reside, algún sueño lo acompañará. Una tonada del folclor del Brasil dice que cuando el sueño es individual no pasa de ser un sueño, pero que cuando es conjunto fácilmente se vuelve realidad. Nuestro sueño tiene que ser congregante por la paz de Colombia; en nuestras manos está en alto grado esa paz, no nos distraigamos en lo accidental que nos separa. Hagamos de este escenario una especie de campaña libertadora para darle a los colombianos la soberanía de la paz. La Constitución que reformamos Núñez la calificó de la "Paz Científica". La de nuestros empeños tiene que ser la de la "Paz Solidaria y Humana".

No nos equivoquemos ni perdamos la perspectiva de nuestra misión. Lo que demanda en coro nuestro pueblo es una ley suprema que garantice la paz, la libertad, la justicia, el respeto de los derechos humanos de cada colombiano. Lo demás viene por añadidura como en los libros santos.

## Exposición general del Constituyente Lorenzo Muelas Hurtado en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 19 de febrero de 1991

**S**eñores, antes de tomar la palabra permítame hacer un homenaje de admiración y reconocimiento a los grandes héroes y luchadores de nuestros pueblos indígenas. Para que no se borre de nuestras memorias el sacrificio heroico de mama Manuela que sembró la resistencia en mi gente guambiana. Para que nos sigan iluminando con su sabiduría los grandes caciques Don Juan Chiles y Don Juan Tama de La Estrella, quienes nos condujeron a la nueva organización de los pueblos indios del sur.

Para que nos fortalezca continuamente la fuerza inquebrantable de Don Manuel Quintín Lame, a quien noventa (90) años de vida y más de 200 encarcelamientos no pudieron doblegar.

Y por fin aspiramos a que desde las cumbres de la Sierra Nevada el Taita Serankua nos siga mostrando el camino.

Señores Constituyentes:

Hemos llegado aquí a nombre de los Pueblos Indígenas en la más larga marcha de que se tenga noticia, en una marcha de 500 años.

Son cinco siglos de luchas sin descanso en busca de asegurar la vida y los derechos de nuestra gente. Y son dos siglos de esperanzas perdidas en la justicia, la libertad y la igualdad que se prometieron al mundo con la Declaración de los Derechos del Hombre.

Pero no hemos venido con memoriales de agravios ni a mendigar favores. Vamos a decir la verdad con sencillez, con respeto de todos, pero la vamos a decir con orgullo. Por eso vamos a expresar dos cosas:



PRIMERA. ¿Cómo ve el pueblo indígena y no indígena de Colombia la situación del país?

SEGUNDA. A informar claramente lo que ese pueblo espera de esta Constituyente.

Para hacernos entender mejor en su lengua castellana miremos cómo vemos desde abajo la situación.

Podríamos decir que para el pueblo colombiano la situación se resume en una serie de plagas que han caído al jardín colombiano. Veamos cuáles son:

Primera plaga: *La inseguridad de la vida*

*Inseguridad* ante las violencias armadas, ante las violencias criminales, ante las violencias terroristas.

*Inseguridad* ante las violencias desarmadas, la violencia del hambre y de las enfermedades que nos persiguen. *Inseguridad* ante el espacio que nos han recortado en el campo y en la ciudad rodeándonos de muros y cercados, sin dejar dónde moverse, dónde vivir, como corresponde a un humano.

Segunda plaga: *La falta de trabajo, de tierra y de conocimientos*

Falta de tierra porque los poderosos acaparan el mundo y a los pobres nos sacan de la tierra. Se apoderan de los campos, de las ciudades, de los bosques, de las playas. Nada escapa a su codicia.

Falta de trabajo porque teniendo brazos con qué ganarse la vida, el pueblo colombiano al verse privado de los recursos naturales queda maniatado para producir lo que necesita para vivir.

Falta de conocimientos fundamentales, reales y liberadores, mientras no se le está dando más que una educación recortada, falseada y la mayor de las veces inservible para mejorar la vida y dirigirnos al futuro.

Tercera plaga: *El imperio de la injusticia*

En primer lugar esta plaga nos martiriza por la desigualdad ante la Ley que en la práctica no protege sino a los poderosos y castiga a los de ruana. Esto lo sabe todo el mundo.

En segundo lugar, el reino de la injusticia se manifiesta en la impunidad ante el crimen. Y donde no hay justicia no puede haber paz, ni convivencia, ni ambiente de Comunidad. Es un ambiente de cobardía colectiva ante los abusos del poder, que castiga a los inconformes; de la injusticia de los jueces que condenan al inocente, de la intolerancia de los guerrilleros que ejecutan a quien no los sigue; de codicia de los patronos que explotan sin misericordia al trabajador.

Cuarta plaga: *La corrupción de la política*

Todos sabemos cómo los padres y los abuelos luchaban por sus ideas tratando de imponerlas

a los gobiernos y al Estado para dirigir al país. Todos recordamos las guerras en que se metieron para lograr lo que creían que era más correcto.

Pero en los últimos años la situación cambió y toda la vida política se corrompió. Nosotros sabemos, nosotros sentimos, nosotros nos damos perfecta cuenta de que fue cuando los partidos convirtieron los bienes públicos y el presupuesto nacional en botín de los políticos y poderosos de Colombia y sabemos que esta corrupción se consiguió con una herramienta precisa: el *clientelismo*.

Fue la costumbre de convertir a los *copartidarios* en *clientes políticos*, en someterlos a un *sueldo* o comprarlos con un regalo lo que más ayudó a la desmoralización política en Colombia; y para eso se metieron en todas las organizaciones. En la organización del Estado a través de la burocracia; en la organización de los partidos y hasta en las organizaciones populares, laborales o de acción comunal, acostumbrando a la gente a vivir de la limosna, del auxilio o del regalo.

Quinta plaga: *El secuestro del poder*

Se habla de democracia y de participación popular, pero todos sabemos que son sólo palabras; que la verdad es que el poder está secuestrado desde siempre por los poderosos. Por eso se llaman así.

Son ellos los que siempre han mandado, los que siempre han aparecido en las entidades públicas, los que siempre han representado en nuestro nombre para defender sus intereses. Y en este caso de la Constituyente son ustedes Señores Delegatarios quienes figuran, quienes *representan* y quienes tienen la posibilidad de cambiar esta situación y lograr la liberación del poder político, social y económico en beneficio de las grandes mayorías del pueblo colombiano.

Porque lo que buscamos las gentes del común es tener auténticos representantes nuestros en las Cámaras, en las Juntas, en las Administraciones. Gentes honestas y corrientes que sean capaces de defender nuestros derechos y planificar el desarrollo de las comunidades.

Sexta plaga: *La destrucción de la naturaleza*

Es increíble que ocupando Colombia un lugar magnífico en el planeta *Tierra*, un lugar que le asegura todos los climas y todos los recursos, su gente muera de hambre y de necesidad. Y esto, no sólo porque los poderosos se han apoderado de ella, sino por la forma como la explotan y destruyen con sus máquinas, con sus químicos, con sus gases venenosos, con sus desechos tóxicos.

No es esa nuestra visión del mundo. Nosotros los indígenas, y estamos seguros que el pueblo colombiano comparte nuestra idea, pensamos que *el mundo ha sido hecho para que todos lo vivamos*. Y para lograrlo tenemos que evitar que esa codicia, esa sed de acaparamiento y

explotación sin límites siga destruyendo nuestra Madre Tierra, nuestra Madre Naturaleza. ¡O estaremos todos perdidos!

El pueblo piensa que algún remedio debe haber para acabar con estas plagas. Tal vez no sean remedios totales, ni inmediatos, pero sí remedios que aseguren un mejoramiento continuo de la situación. Y nosotros en forma sencilla lo podemos expresar así:

Primer remedio: *Asegurar la existencia de la vida*

Para eso la Constituyente tendrá que ocuparse de los problemas de la paz, de los *Derechos Humanos*, y de la *Justicia*, sin cuya solución es imposible vivir.

Segundo remedio: *Asegurar las libertades de la gente y disminuir las desigualdades entre los poderosos y el pueblo*

En este aspecto no nos queremos hacer falsas ilusiones. ¿Para qué volver a hablar de igualdades que no existen entre todos los hombres?

Aseguremos los derechos fundamentales de los pueblos, de las comunidades y de las personas y habremos hecho lo que la gente quiere y necesita.

Aseguremos que todos puedan disfrutar de la tierra, del espacio, de los bienes de la naturaleza como el mejor medio de limitar los abusos del poder.

Y esto sólo se puede lograr mediante la correcta y justa *División Territorial* del país, de acuerdo con las diversas poblaciones que lo conforman; acompañada con la indispensable *Autonomía Político-Administrativa* que le permita realizarse.

Tercer remedio: *Asegurar mecanismos reales que permitan mejorar la vida económica y social*

Porque toda la población de este país, sea blanca, negra, mestiza o indígena, busca igual objetivo: aumentar el bienestar material, librándonos de tantos problemas y necesidades que nos acosan. Para lo cual es indispensable echar los cimientos de políticas de desarrollo económico justas y participativas en beneficio de todos.

Cuarto remedio: *Asegurar la participación real de la población en la dirección del Estado*

Y la única forma de acabar con la plaga del acaparamiento del poder es asegurar la participación popular en el Gobierno mediante circunscripciones electorales democráticas en que tengan cabida los indígenas y demás minorías étnicas. Pero también que limiten el acaparamiento de las representaciones de parte de los profesionales de la política; y que le pongan coto al *clientelismo* corruptor. Al mismo tiempo que aseguren el permanente cambio en los órganos colegiados como garantía de democracia y auténtica participación popular.



A todos estos remedios vamos a brindar nuestro decidido apoyo en un intento de ayudar a construir una Colombia mejor.

Dentro de este panorama estamos los indígenas que no sólo afrontamos las mismas plagas de los colombianos sino que además sufrimos la discriminación por ser distintos a los demás, porque hablamos diferente, pensamos diferente, sentimos diferente, actuamos diferente. Por eso reclamamos el reconocimiento de la diversidad; y no se trata de una simple diversidad étnica, cultural, geográfica, psicológica o de costumbres, sino de algo más profundo, de una diferencia humana en términos reales, históricos, lingüísticos y de pensamiento; diversidad hasta en la concepción del mundo.

*Moype namuy wantrawa waminchay, ñimuy na maya nukucha wamindamoirun, truy wam mana mersrage, truguri napa y ñimpa pegueleguinatan.*

Aquí y ahora hablé a ustedes en mi lengua. Podría seguir hablando muy largo, pero este

des no me entenderían. Si ustedes no me han entendido, si no me han comprendido lo que dije, eso prueba que somos diferentes.

Pero estoy expresando solamente en guambiano, cuando aquí deberían estar oyéndose decenas de lenguas, más de 60, decenas de pensamientos y formas de ver el mundo, diferentes a la de ustedes, pero también diferentes a la mía. Porque eso es Colombia, en la diversidad de riqueza humana que han ignorado y quizás hay algunos que quieren seguir el mismo camino de desconocimiento de nuestra existencia.

Honorables Constituyentes: Construyamos una Constitución de acuerdo con nuestros tiempos y basada en nuestra realidad, no basta proclamar que Colombia es un país multiétnico y pluricultural: es necesario que los derechos fundamentales de los pueblos indios y de las minorías étnicas queden taxativamente plasmados en el texto de la Constitución. Después de 500 años de desconocimiento no podemos someternos al capricho interpretativo de posteriores legisladores.

Por esta razón hemos elaborado un proyecto de derechos indígenas que vamos a presentar a esta Asamblea con la esperanza de que sea masivamente apoyado por ustedes para saldar de una vez por todas la deuda que la joven Colombia tiene con nuestros debilitados pueblos originarios.

En este proyecto están involucrados los principales derechos, garantías y aspiraciones de nuestra gente. Llegado el momento de los debates y votaciones, ¡Apóyennos!

Finalmente, a nombre de los pueblos indígenas de Colombia, aprovecho esta oportunidad para hacer llegar nuestro fraternal agradecimiento a todas aquellas personas que nos han acompañado en tantos años de luchas y más recientemente en la campaña por los Derechos que nos ha traído a esta Asamblea. Mil gracias para todos.

Lorenzo Muelas Hurtado

Bogotá, 19 de febrero de 1991

## Exposición general del Constituyente Eduardo Verano De la Rosa en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 21 de febrero de 1991

### I INTRODUCCION

Interpretando el proceso que dio origen a esta Asamblea, tenemos que que responder al anhelo de nuestros compatriotas de producir un gran cambio institucional que permita acomodarnos a nuevas realidades sociales y políticas.

Recibimos un claro mandato para elaborar una Constitución que corresponda a esta etapa de la historia de Colombia y que nos permita alcanzar la paz, el bien común y el bienestar social, permitiendo la libre expresión de las diversas culturas que conviven en nuestro país.

El momento de la Constitución de 1886 era de anarquía. Había nueve estados independientes, federales, en casi permanente guerra. La solución que entonces se ideó fue la de aglutinarlos alrededor de un solo Estado centralista. Hoy, este momento que caracteriza la Constitución de 1991, es de una violencia generalizada dentro del esquema centralista.

Los momentos históricos son diferentes, pero hay un común denominador de las dificultades: la violencia. Debemos, pues, ahondar en los orígenes de esta violencia para encontrar las soluciones necesarias.

Como dice La Salle, "los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder: porque la verdadera

Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la relación social: he ahí los criterios fundamentales que debemos retener".

Es por esto por lo que, aunque podamos mirar a constituciones de otros países, la nuestra tendrá que ser "a la colombiana" y corresponder a nuestros sentimientos y a nuestra realidad.

Así, pues, la primera reflexión que debemos hacernos es: ¿qué país queremos? Y con base en este ejercicio, proceder a darle a este país que queremos la Constitución que necesita para alcanzar el bienestar social y la tan anhelada paz.

### II CONCEPTOS

#### Democracia Participativa y Violencia

Identificada la violencia como el principal y más urgente problema, hay que fortalecer al Estado no sólo con la fuerza de las armas, sino además desentrañando las raíces de la inconformidad, para resolver las causas del mal. Es obvio que el Estado tenga el manejo exclusivo de la fuerza, pero simultáneamente debe haber una pronta y cumplida justicia, un congreso que realmente labore, unas instituciones que efectivamente funcionen y soluciones a los grandes problemas de salud, educación, vivienda y recreación.

Es la actual una crisis de legitimidad y de credibilidad en las corporaciones de elección popular. El elector no cree en ellas ni es consciente de su voto. El pago del voto elimina la responsabilidad posterior del elegido. El pueblo frustrado no se siente representado y, al no encontrar mecanismos de expresión para sus inquietudes, llega a manifestar su descontento por las vías de hecho. De ahí a la violencia no hay más que un solo paso.

En consecuencia, hay que fortalecer todos los mecanismos de participación del ciudadano en la solución de sus problemas. Por eso creemos firmemente en la democracia participativa. Y por eso, también, propondremos modelos de autonomía regional que le permitan al Estado estar más cerca del individuo y de sus problemas.

#### Democracia participativa y Juntas Administradoras Locales

Nuestra propuesta de organización territorial tiene como aspecto esencial la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Estamos de acuerdo en el fortalecimiento de los Municipios, pero con una adecuada estructuración que llegue directamente a la solución de los problemas del ciudadano común.

Por lo anterior, estamos convencidos de que la división de las ciudades en comunas, con sus Juntas Administradoras Locales, son los meca-



nismos más idóneos para que el ciudadano logre la satisfacción de sus necesidades.

Debemos reconocer en las Juntas Administradoras Locales la legitimidad para representar los intereses de la comunidad, por lo cual las comunas deberán organizarse en todos los municipios con más de cincuenta mil habitantes y ser de origen popular.

Estos mecanismos de participación ciudadana no han prosperado hasta el momento por su bajo nivel de institucionalización. Actualmente existen sólo si los concejos municipales los autorizan. Las actuales Juntas Administradoras son consultivas, veedoras; no tienen iniciativa ni responsabilidad en las inversiones. O sea, que de la teoría a la realidad hay mucha diferencia, porque no se les han dado recursos ni organización. Actualmente están diseñadas para fracasar.

Los municipios que hasta ahora han constituido juntas administradoras locales no llegan siquiera al cinco por ciento. No han encontrado apoyo político y los ciudadanos desconocen sus funciones, normas y requisitos. Todo lo cual pone en evidencia la inexistencia de una verdadera cultura de participación.

### Propuesta de regionalización

El Estado colombiano que proponemos tiene la Región como el ente territorial de primer nivel. Dentro de ella, a segundo nivel, aparecen los Departamentos, debiendo aclarar y resaltar que éstos conservarían su carácter de entes territoriales sólo si en la Región se les considera adecuados a sus particulares necesidades. Y finalmente, en el tercer nivel, aparecen los municipios, las células y entes territoriales primarios, que de preferencia deberán estar organizados en comunas.

### La Región

Vamos a proponer a la Asamblea un sistema de distribución territorial basado en las condiciones geográficas, físicas, económicas y culturales que permitan el mejor ambiente de cohesión y las mejores condiciones para el desarrollo económico y cultural de los colombianos.

Consideramos necesaria y oportuna la aparición de un nuevo ente territorial: La Región.

Estas serían zonas del territorio colombiano donde se haya desarrollado una identidad cultural, hayan confluído elementos raciales comunes, y los une el folclor y la historia. Es decir, compartan una forma específica de asumir la vida.

Aunque estos elementos no alcanzan a configurar una nacionalidad, se aproximan a lo que podrían llamarse micronacionalidades.

Consideramos además que la conformación y estructura internas de estas regiones deben ser realizadas en forma autónoma, por libre decisión de sus habitantes a través de sus Asambleas. Es decir no sería obligatoria la constitución de regiones para todo el país, sólo donde

la voluntad popular y la decisión ciudadana lo determinen.

Las regiones con identidad propia y características comunes tendrían sus propios recursos y podrían desarrollar sus programas además de elegir las autoridades que las gobiernen.

### Recursos

El país ha realizado un tímido proceso de descentralización. A través de varias leyes se les han dado mayores recursos a los municipios para que éstos puedan desarrollar algunas de sus labores. Pero el costo de las nuevas responsabilidades que les ha trasladado el Gobierno Central es superior a los nuevos recursos asignados.

Además estos mayores recursos no vinieron acompañados de una reforma en la organización de los municipios, que en muchos casos no estaban preparados para asumir la responsabilidad adicional que se les impuso. Hay que fortalecer administrativa y económicamente al municipio, al departamento y la región para que puedan asumir el reto que les corresponde en la nueva Colombia que queremos formar.

A lo largo de nuestra historia todas las reformas del Estado se han planteado a nivel de la nación. Por eso, hoy tenemos totalmente fortalecida a la nación, y unas regiones empobrecidas. Sea ésta la oportunidad histórica para revitalizar al municipio, al departamento y a las regiones.

El proceso de descentralización actual no lleva a una autonomía real. Se han entregado mayores recursos a los municipios a través del IVA y del situado fiscal, pero gran porcentaje de ambos tiene destinaciones específicas. O sea, que es muy poco lo que pueden hacer los municipios en el proceso de toma de decisiones.

Si realmente queremos tener un proceso de autonomía y fortalecimiento regionales, debemos entender que la base principal deben ser los recursos económicos. Sin ellos, es muy difícil que se pueda cumplir con la misión que le corresponde a una entidad regional.

Atendiendo aquello de que "el que paga manda", en Colombia siempre mandaría la nación, ya que maneja el 75% de los recursos del Estado. Por el contrario, las regiones serían cada vez más pobres, porque la pobreza trae más pobreza.

La rápida expansión del sector público colombiano se ha visto acompañada por un significativo cambio en su estructura. El Estado ha crecido a través de los famosos institutos descentralizados, que son precisamente los más centralizados y los factores más entorpecedores del desarrollo regional.

En el concierto nacional las regiones han perdido toda importancia en lo que al manejo de los dineros nacionales se refiere.

Este fenómeno se ve más claro de los años 60 en adelante, cuando la nación llega a tener el 75%

de los ingresos corrientes y los departamentos y municipios únicamente el 25%.

De los gastos de inversión la Nación llega a ejecutar casi el 70%, dejándole sólo un 30% para ser ejecutados por los departamentos y municipios. Valga la pena recordar que estas proporciones hace escasos 40 años eran exactamente inversas.

La Nación es manejada desde Bogotá lo que ha propiciado el negativo efecto del gigantismo. Por eso, queremos hacer énfasis en la pérdida de importancia de los entes regionales, factor que obedece única y exclusivamente al carácter centralista del Estado colombiano.

No sólo es preocupante que los ingresos sean recaudados por la Nación y que igualmente las inversiones sean ejecutadas por la Nación. Lo es también que estos fondos sean manejados exclusivamente por la banca de la capital del país. Esto trae consigo la concentración de depósitos, créditos, movimiento económico en la sola capital y, por tanto, el consiguiente inequitativo desarrollo que así se propicia.

Es justo reconocer que se han hecho algunos esfuerzos para canalizar una mayor proporción de recursos estatales hacia la periferia. Pero la falta de continuidad en las políticas, los instrumentos utilizados y la alta concentración de estos repartos que corresponden a la capital, han determinado que los resultados sean marginales.

Este asunto económico constituye la verdadera raíz del problema del poder y de la democracia en nuestras regiones. Si se desea que la autonomía local no sea una mera ficción, carente de contenido real, es necesario que la región pueda disponer de los recursos necesarios recaudados y disponiendo de proporción razonable de los impuestos.

No basta la sola propuesta del reparto del situado fiscal con base en criterio de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Es necesario canalizar una mayor participación de las regiones en el presupuesto de la Nación a través de una verdadera transformación de la actual estructura de las finanzas públicas nacionales. Se ha dicho que al haberse desprendido la Nación de parte del IVA se han llevado a una verdadera crisis las finanzas de la Nación. Lo cual no es cierto, aun si se elevara al ciento por ciento la cesión del IVA a los municipios, no incidiría en más del tres al cuatro por ciento del producto interno bruto.

Por lo anterior, proponemos que se estudien en el seno de esta Asamblea Nacional Constituyente mecanismos que le permitan disponer de mayores recursos a las regiones. Vale la pena destacar la propuesta del Constituyente Juan B. Fernández en el sentido de que los recursos del subsuelo sean de la región y no de la Nación.

Adicionalmente, proponemos que las regiones pasen gradualmente a recibir y a ejecutar hasta el 50% del presupuesto del sector público, con la obligación constitucional de que sean parale-



las las transferencias de funciones y de recursos.

De otra parte, vale la pena anotar que las regiones deben ser estimuladas para que no incurran en el gravísimo defecto de la pereza fiscal. Para algunas entidades regionales podría seguir siendo más cómodo no asumir el costo político de cobrar los impuestos locales y esperar las transferencias de la Nación.

Los entes regionales tienden a deprimirse, transformándose en pedazos de gobierno dependientes de las transferencias nacionales. Se convierten en simples intermediarios de los recursos, nada más que pagadores.

Si el Frente Nacional anestesió la democracia, el centralismo anestesió la iniciativa de las regiones colombianas.

### Calidad de vida - Servicios Públicos

La actual Constitución es muy tímida en la formulación de una estructura de servicios públicos para el país. La que redactemos tendrá que ser la Constitución de los servicios públicos, deberá contener un título especial donde se consignen los derechos y los deberes de los usuarios.

Entre otras cosas, deberá crearse una agencia reguladora de los servicios públicos, con discrecionalidad semejante a la de la Superintendencia Bancaria, que supervise al más alto nivel la prestación de todos ellos. Esta entidad vigilaría por igual a todas las empresas públicas o privadas municipales, departamentales o nacionales, que tengan relación con el usuario. Velaría por el cumplimiento del régimen tarifario y la extensión de los servicios, verificaría los costos reales admisibles para el cálculo de las tarifas, vigilaría la adecuada atención a los usuarios y daría especial consideración a la calidad de los Servicios en busca de una máxima eficiencia.

Otro aspecto que debe ser tratado en este título es la definición, de una vez por todas, de la responsabilidad del Estado en la extensión de los servicios públicos en las zonas marginales. Si, por ejemplo, se toma la decisión de que esta responsabilidad debe recaer en los municipios, en la distribución de los recursos de las finan-

zas públicas deberá estar la partida necesaria. Si el nuevo diseño de reparto del situado fiscal, del IVA o de los recursos que se le asignen a las regiones se hace según el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que afortunadamente se ha propuesto en el seno de esta Constituyente, sería oportuno que un porcentaje del incremento de estos ingresos del municipio sea destinado obligatoriamente a la extensión de los servicios en las zonas menos favorecidas o marginadas.

Otro aspecto es el de que los servicios públicos que presta el Estado están hoy totalmente desprotegidos, y son objeto de un robo continuo, con el agravante de no tener en la ley actual sanción ejemplarizante y expedita. Pero deberá tenerla con esta nueva Constituyente. Por eso propongo que nos ocupemos de encontrar la manera de que el robo de energía, agua y toda esa clase de atropellos a la infraestructura de los servicios públicos no se queden impunes sino que además de la responsabilidad patrimonial, la autoridad penal encuentre una manera ejemplarizante de sancionarla.

El tema de los servicios públicos es de vital importancia para la paz del país. Una verdadera manera de atemperar los ánimos del ciudadano colombiano es el de la prestación de unos servicios públicos eficientes y suficientes. Esta es una necesidad mayor que cualquier otra. Los problemas de servicios públicos llevaron a 71 paros durante el Gobierno de López, a 97 en el Gobierno de Belisario Betancur y 124 en el Gobierno de Barco.

La comunidad debe conocer la realidad de sus empresas y debe participar en el manejo de ellas. Incluso es necesario que participe en la fijación de las tarifas, para que de esta manera controle los costos de funcionamiento, sus ensanches y los proyectos de estas entidades.

### Economía Informal

Una Constitución concebida con un acuerdo de los distintos sectores del país debe considerar a los sectores informales, a los ciudadanos honestos que luchan por su supervivencia.

La economía informal deberá ser incorporada a la legalidad, y podría llegar a ser de los grandes comerciantes del mañana. Es imperativo

que sea aceptada y acondicionada al proceso productivo de nuestro sistema, como que hoy constituye ya un altísimo porcentaje de los lugares de trabajo y de la economía del país.

En este orden de ideas, la Constitución deberá establecer en su parte dogmática esta intención.

### III EN RESUMEN

Luego de las reuniones y de las exposiciones de estos diez días, estoy cierto de que son muchísimos los puntos en los cuales coincidimos. Tengo la seguridad de que cualquier colombiano que nos haya acompañado en este recinto por sólo un par de reuniones habrá quedado sorprendido, transformado por el ambiente que aquí se respira.

No cabe duda que de haber realizado estos diálogos hace varios años, tendríamos hoy más desarrollo en su mejor sentido y nos habríamos ahorrado angustias, sufrimientos, muchas vidas.

Nos corresponde ahora unirnos para presentar ante la historia la Constitución que estamos creando.

"Para vivir de otra manera" fue el lema de la lista de la cual formé parte en compañía de los doctores Horacio Serpa y Guillermo Perry. Esa nueva manera de vivir -en paz, sin odios, sin sangre, sin guerra- requiere un esfuerzo colectivo para el consenso: regla de oro de la convivencia colombiana.

Tenemos hoy el privilegio de diseñar y de construir la Colombia que queremos. Una Colombia donde sea la dignidad del hombre y la calidad de su vida las primeras consideraciones. Una Colombia donde impere la justicia, donde la gente pueda participar en las decisiones que lo afecten, una Colombia con autonomía regional, con recursos que permitan la prestación efectiva de servicios, hasta en las zonas marginales.

En resumen, tenemos que trabajar para poder vivir de otra manera; para la tranquilidad de nuestros padres, para el futuro de nuestros hijos.

Muchas gracias.