



GACETA CONSTITUCIONAL

No. 22

Bogotá, D.E., lunes 18 de marzo de 1991

IMPRENTA NACIONAL
Edición de 64 páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

HORACIO SERPA URIBE
PresidenteANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
PresidenteALVARO GOMEZ HURTADO
PresidenteJACOB PÉREZ ESCOBAR
Secretario GeneralALVARO LEON CAJIAO
Relator

RELATORIA

ARTICULO
SUSTITUTIVO
DEL 121Proyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 47AUTOR:
CARLOS LEMOS SIMMONDS
(Página 2)ARTICULO 55
DE LA
CONSTITUCIONProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 48AUTOR:
ANTONIO YEPES PARRA
(Página 3)ARTICULOS
93, 99, 105, 106 y 179Proyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 49AUTOR:
ANTONIO GALAN SARMIENTO
(Página 5)DERECHOS, GARANTIAS Y
DEBERES FUNDAMENTALES
TITULO IIIProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 50AUTORES:
ANTONIO NAVARRO Y OTROS
(Página 7)ELECCION POPULAR
DE JUECES MUNICIPALES
Y JUECES DE PAZProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 51AUTOR:
CARLOS DANIEL ABELLO ROCA
(Página 13)RESPONSABILIDADES DE
FUNCIONARIOS PUBLICOSProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 52AUTOR:
MIGUEL SANTAMARIA DAVILA
(Página 14)CIRCUNSCRIPCIONES
ELECTORALESProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 53AUTOR:
MIGUEL SANTAMARIA DAVILA
(Página 15)ACTO REFORMATARIO DE LA
CONSTITUCION POLITICA
DE COLOMBIAProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 54AUTOR:
CARLOS HOLMES TRUJILLO
(Página 15)TITULO DE
DISPOSICIONES
TRANSITORIASProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 55AUTORES:
ANTONIO NAVARRO Y OTROS
(Página 20)PLANTEAMIENTOS Y
PROPUESTAS ANTE LA
ASAMBLEA NACIONAL
CONSTITUYENTEProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 56AUTOR:
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
(Página 20)REFORMA
CONSTITUCIONALProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 57AUTOR:
GUILLERMO PLAZAS ALCID
(Página 32)

MEMORANDO

Proyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 58AUTOR:
CONSEJO DE ESTADO
(Página 44)REGIMEN ECONOMICO
Y SERVICIOS PUBLICOSProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 59AUTORES:
GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA
EDUARDO VERANO
(Página 51)PLANEACION ECONOMICA
Y SOCIAL Y PRESUPUESTOProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 60AUTORES:
GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA
EDUARDO VERANO
(Página 56)REGIMEN FISCAL
DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALESProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 61AUTORES:
GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA
EDUARDO VERANO
(Página 59)DERECHOS COLECTIVOS,
MEDIO AMBIENTE Y
ACCIONES POPULARESProyecto de Acto Reformatorio de la
Constitución Política de Colombia
No. 62AUTORES:
GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA
EDUARDO VERANO
(Página 61)

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

No. 47

Título: ARTICULO SUSTITUTIVO DEL 121

Autor: CARLOS LEMOS SIMMONDS

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

En aplicación de dicha declaratoria, el Presidente con la firma de todos los Ministros, previo concepto jurídico de la Corte Constitucional, dado en un término de 24 horas, podrá expedir decretos legislativos con fuerza de ley que estén directa y exclusivamente destinados al restablecimiento del orden público, vigentes hasta cuando se levante el estado de excepción.

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

Durante la vigencia del estado interno de excepción y del de guerra, el Gobierno Nacional podrá crear organismos jurisdiccionales con competencia especial, destinados a conocer de delitos cometidos en relación con la alteración del orden público, los cuales se sustraerán del conocimiento de la justicia penal militar en cuanto sean imputables a personas civiles.

En ejercicio de estas atribuciones no podrá el Presidente de la República:

- a) Expedir, modificar y derogar códigos;
- b) Impedir el funcionamiento normal del Congreso de la República;
- c) Derogar y suspender leyes que sean compatibles con el estado interno de excepción o de guerra;
- d) Imponer sanciones no previstas en la Constitución y en la ley; y
- e) Prorrogar el estado interno de excepción o de guerra una vez desaparecidas las causas que la motivaron.

El Presidente y los Ministros serán responsables políticamente por declarar el estado interno de excepción y el de guerra cuando no ocurran las perturbaciones que se invocaron, y cuando incurran en alguna de las prohibiciones contempladas en este artículo.

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

El Congreso de la República fiscalizará obligatoriamente el desarrollo del estado de excepción y el de guerra, solicitándole al Gobierno los informes que sean conducentes y necesarios.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este artículo es sustitutivo del 121 de la vigente Constitución. Como diferencias con éste, se señalan:

1. Se crean dos estados de excepción, según que la commoción sea interna o externa: el estado interno de excepción y el estado de guerra.
2. Se elimina la denominación tradicional de Estado de Sitio, por ser antitécnica, pues

no corresponde al contenido que pretende identificar.

3. Se establece la obligación de oír al Consejo de Ministros antes de declarar el estado interno de excepción.
4. Se establece el control jurídico previo a los decretos legislativos que se dicten en desarrollo del estado de excepción y de guerra, a cargo de la Corte Constitucional.
5. Se conserva el control jurisdiccional posterior a los decretos legislativos que se expidan en estado de excepción o de guerra.
6. Se hace obligatorio y permanente el control político del Congreso Nacional sobre los decretos ejecutivos y legislativos mencionados.
7. Se establecen precisas prohibiciones al Presidente y Ministros por abusos en la expedición de dichos decretos.
8. Se aclara y adiciona la responsabilidad del Presidente y los Ministros, diciendo que es penal y política, en caso de violación de tales prohibiciones.
9. Se traslada a este artículo la atribución presidencial consagrada en el artículo 120 de la Constitución Nacional, de conservar y restablecer el orden público.
10. Se elimina el concepto previo del Consejo de Estado para decretar los estados de excepción, y
11. Se autoriza para que en los decretos ejecutivos se declare la suspensión y restricción de los derechos, libertades y garantías ciudadanas.

Honorables Constituyentes,

Presentado a la Asamblea Constituyente por el delegatario Dr. Carlos Lemos Simmonds.

Bogotá, marzo de 1991.

Carlos Lemos Simmonds

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

No. 48

Título: ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN

Autor: ANTONIO YEPES PARRA

El actual *artículo 55* de la Constitución quedará así:

Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva, la Jurisdiccional, la Electoral y la de Vigilancia y Control.

Cada una de las ramas del Poder Público estará dotada de suficiente independencia para el ejercicio propio de sus funciones, pero todas ellas deberán colaborar armónicamente para la realización de los supremos fines del Estado.

ARTICULO NUEVO

La función electoral ejercida por el pueblo colombiano bajo la dirección del Estado tendrá una organización independiente como rama autónoma del Poder Público.

Corresponde a la Ley Orgánica determinar la organización y funcionamiento de la Rama Electoral, la cual tendrá poderes suficientes para supervisar y controlar la organización de los partidos políticos a fin de que éstos adopten procedimientos democráticos en la toma de sus decisiones políticas.

La organización electoral fiscalizará la procedencia, manejo e inversión de los recursos económicos de los partidos y movimientos políticos.

ARTICULO NUEVO

La función de Vigilancia y Control ejercida por el pueblo colombiano bajo la dirección del Estado tendrá una organización independiente como rama autónoma del Poder Público.

El actual *artículo 59* de la Constitución quedará así:

Los organismos de Vigilancia y Control son: La Contraloría General de la República y las Contralorías de las entidades territoriales que ejer-
cerán el Control Fiscal de la acción administrativa. La Procuraduría General de la Nación, las Fiscales y las Personerías Municipales que ejer-
cerán la vigilancia administrativa y judicial.

El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil tendrán a su cargo la inspección y vigilancia de la organización electoral.

ARTICULO NUEVO

La Procuraduría General de la Nación estará a cargo del Procurador General que será elegido

por voto popular para un período de seis (6) años, en la misma fecha en la cual se elijan corporaciones públicas.

El Procurador General de la Nación no podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente al ejercicio de su empleo.

Los candidatos a la Procuraduría General deberán llenar las mismas calidades que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

ARTICULO NUEVO

La Contraloría General de la República estará a cargo de un Contralor General que será elegido por voto popular, para un período de seis (6) años en la misma fecha en la cual se elijan corporaciones públicas.

Las Contralorías de las entidades territoriales estarán a cargo de un Contralor, que será elegido por votación popular, para períodos de cuatro (4) años, en la misma fecha en la cual se elijan corporaciones públicas.

El Contralor General de la República y los Contralores Territoriales no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente al ejercicio de su empleo.

ARTICULO NUEVO

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en Derecho o en Ciencias Económicas o Financieras. Además haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de Ministro del Despacho, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor General de la República; o haber sido miembro del Congreso Nacional, por lo menos durante cuatro (4) años, o Profesor Universitario en las cátedras de ciencias jurídico-económicas, durante un tiempo no menor de cinco años.

ARTICULO NUEVO

Para ser elegido Contralor de las entidades territoriales se requiere:

- Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
- Ser mayor de 25 años de edad.

- Ser Abogado Titulado o tener título universitario en Ciencias Económicas o Financieras, o haber ejercido el cargo de Contralor en propiedad.

ARTICULO NUEVO

No podrá ser elegido Contralor la persona que:

- a) Simultáneamente sea elegido congresista, diputado, gobernador, concejal, o alcalde popular;
- b) Quien al momento de la elección sea Contralor en propiedad;
- c) Quien al momento de la elección haya sido condenado a pena privativa de la libertad excepto cuando se trate de delitos políticos;
- d) Quien se halle en interdicción judicial, inhabilitado por una sanción disciplinaria, suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de ésta;
- e) Quien dentro de los seis meses anteriores a la elección se haya desempeñado como empleado oficial o haya celebrado por sí, o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos a los cuales tendría que vigilar.

ARTICULO NUEVO

Los Concejos de los Municipios cuyo presupuesto anual sea superior a ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000), sin incluir el valor de los recursos del crédito ni las transferencias que reciba de la Nación, ni del Departamento, podrán crear y organizar Contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración. El valor aquí señalado se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

ARTICULO NUEVO

Las Contralorías Departamentales, Municipales, Intendenciales y de los Distritos Especiales serán organizados como entes independientes con personería jurídica y autonomía presupuestal y financiera.

ARTICULO NUEVO

Dentro de la competencia territorial que corresponde a las Contralorías General de la República, a las Departamentales, Intendencia Municipales y Distritales, éstas tendrán, además de las que le asigne la ley, las Ordenanzas y los Acuerdos, las siguientes atribuciones generales.

- Ejercer el control sobre la deuda pública.
- Prescribir los métodos de contabilidad de la administración y la forma de rendir las cuentas los responsables del manejo del erario público.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Propongo una reformulación del actual artículo 55 de la Carta, adicionando a las tres ramas clásicas y tradicionales dos nuevas ramas que todo Estado moderno reconoce, a saber: la Rama Electoral y la Rama de Vigilancia y Control, como organizaciones institucionales perfectamente diferenciadas para el cumplimiento de funciones propias no reductibles a las funciones legislativa, ejecutiva, administrativa y jurisdiccional.

Estas nuevas ramas del poder deben estar dotadas de suficiente autonomía funcional e independencia respecto a las demás, y tal independencia y autonomía requieren ser elevadas al rango de norma constitucional.

En la práctica existen estas dos estructuras orgánicas del poder y funcionan con cierta autonomía, pero es necesario darles entidad constitucional para que definitivamente queden superadas dudas e incertidumbres, cuando no confusiones y perplejidades surgidas de textos inaceptables para el constitucionalismo democrático, como por ejemplo el actual artículo 142 de la Constitución que coloca al Ministerio Público bajo la dirección del Gobierno.

La teoría contemporánea del Derecho Constitucional supone la existencia de varias ramas del poder, tantas cuantas vayan surgiendo como complejos orgánicos que, por desarrollar una función específica y básica en la vida del Estado, deben ser dotadas de independencia en el desempeño de sus tareas propias para impedir la indebida injerencia de las demás ramas en sus asuntos.

El profesor Luis Carlos Sánchez considera superada la división en tres ramas del poder cuando anota "Hay que advertir que, hoy las funciones del Estado son múltiples y de la más variada naturaleza y que, por tanto, la enumeración de las tres fundamentales que trae este artículo es anacrónica" (Luis Carlos Sánchez, Constitución Política de Colombia, Ed. Dike, 1987, pág. 80).

La organización electoral necesita ser fortalecida, robustecida y dotada de amplísimos poderes propios, pues ella es el canal de expresión de la legitimidad democrática y por lo tanto su institucionalidad debe tener una base de regulación en la Carta Fundamental del Estado y no simplemente en el nivel legal.

Para que las instituciones de control alcancen los niveles de desarrollo que han experimentado la economía y el Estado colombiano, se hace indispensable que se estructure, mediante una organización separada, coherente y autónoma que permita su ejercicio como una nueva rama que resulte eficaz frente al Poder Ejecutivo.

Se pretende con este proyecto darle un carácter más democrático a la institución del Control Fiscal en Colombia, permitiendo en forma directa, a través de la participación comunitaria, la libre escogencia de las personas encargadas de ejercer un verdadero control a los fondos y bienes del Estado ya sea a nivel nacional, departamental o municipal.

Se busca que los ciudadanos participen en el proceso de control social, generando un vínculo más estrecho entre el Control Fiscal que imprimirá el funcionario elegido y la comunidad. A los ciudadanos les compete prioritariamente el control político y social del cumplimiento de control fiscal de los fondos y bienes del Estado.

Se pretende con este proyecto elevar a la categoría de norma constitucional las calidades necesarias para ser Contralor General de la República y Contralor de una Sección Territorial.

Es importante incluir el tema de la creación de nuevas Contralorías Municipales en el ordenamiento constitucional con el fin de limitar y controlar este aspecto de trascendental importancia. La característica fundamental para definir este tema debe ser el del presupuesto, y acojo la sugerencia del Consejo Nacional de Contralores en el sentido de exigir una cuantía

actualizable de un presupuesto no menor de ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000) anuales, evitando así la atomización y creación de nuevos entes fiscalizadores en municipios que no lo ameritan y que sólo entrarían a constituirse en carga burocrática, quitándole importantes recursos necesarios para la inversión en los municipios colombianos.

Las Contralorías Territoriales han venido soportando permanentes crisis administrativas y financieras que las han convertido en medicantes del ejecutivo, lo cual les quita autonomía para el cumplimiento de sus funciones, debido a que en múltiples oportunidades tienen que concertar con la entidad fiscalizada para poder obtener así los recursos necesarios para cumplir su misión.

La autonomía fiscal y financiera de todos los organismos de vigilancia y control es requisito indispensable para garantizar el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades.

La plena independencia del organismo de control frente al ejecutivo y desde luego una mayor eficacia del control se lograría dotándolo de autonomía administrativa con presupuesto y patrimonio separados del ejecutivo y con personería jurídica para suscribir los contratos que requiera su organización y funcionamiento.

La autonomía administrativa de los organismos de control y vigilancia no debe impedir la necesaria relación funcional y coordinación de las otras ramas del poder público.

Es de fundamental importancia establecer la competencia territorial de cada una de las Contralorías del país, para terminar definitivamente con la interferencia permanente que se presenta entre la Contraloría General de la República con las Contralorías Departamentales y Municipales.

Finalmente, se propone para la elección del Procurador General y de los Contralores Nacionales y de las entidades territoriales períodos de seis (6) y cuatro (4) años respectivamente, con el fin de que no coincidan con los períodos de las corporaciones públicas que se elijan en la misma fecha y así garantizar una mayor independencia de los organismos de vigilancia y control.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

No. 49

Título: ARTICULOS 93, 99, 105, 106 y 179

Autor: ANTONIO GALAN SARMIENTO

Bogotá, 7 de marzo de 1991

Doctor
JACOB PÉREZ ESCOBAR
Secretario General
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
Bogotá

Apreciado doctor:

Por medio de la presente estoy presentando el Proyecto de Acto Reformatorio a la Constitución vigente referente a los artículos 93, 99, 105, 106 y 179, propuesto por el doctor John Sudarsky, el cual acojo en su integridad.

Atentamente,

Antonio Galán Sarmiento
Constituyente

ARTICULO 1o. Queda derogado el artículo 105 de la Constitución.

ARTICULO 2o. El artículo 106 de la Constitución (codificación actual) quedará así: "Los Senadores y Representantes podrán ser llamados al orden por el que presida la sesión y penados conforme al reglamento por las faltas que cometan".

ARTICULO 3o. Modifíquese el artículo 179 (codificación actual), el cual quedará así: "El sufragio se ejerce como función constitucional. Una organización formalmente constituida podrá presentar candidatos para las elecciones y de ser electos, ellos serán a nombre y en representación de tal organización. Por este tipo de candidato podrán votar tanto los miembros formales de la organización, como los ciudadanos en general. Sin embargo, sólo los miembros formales de la organización, a través de procedimientos democráticos que ella misma establezca y que incluyan por lo menos el voto secreto y la postulación de por lo menos dos candidatos, podrán revocar el mandato a su representante y reemplazarlo por otro."

ARTICULO 4o. Modifíquese el artículo 93 (codificación actual), el cual quedará así: El Senado de la República tendrá dos circunscripciones electorales: La Departamental y la Nacional. La Departamental se compondrá de dos Senadores por cada departamento, y uno más

por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil, todos ellos inscritos como candidatos en la circunscripción Departamental. Cada vez que un censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de su población que de él resultare. La circunscripción Nacional se compondrá de los Senadores que, inscritos en esta circunscripción superen el cuociente electoral de los Senadores elegidos en la circunscripción departamental. Este cuociente se calculará dividiendo el número de votos válidos depositados en todas las circunscripciones departamentales, por el número total de Senadores elegidos en esa misma circunscripción.

ARTICULO 5o. Se modifica el artículo 99 (codificación actual), el cual quedará así: La Cámara de Representantes tendrá dos circunscripciones electorales: la Departamental y la Nacional. La Departamental se compondrá de dos representantes por cada departamento, y uno más por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros cien mil. Cada vez que un censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de su población que de él resultare. La circunscripción Nacional se compondrá de los representantes que, inscritos en esta circunscripción superen el cuociente electoral de los representantes elegidos en la circunscripción Departamental. Este cuociente se calculará dividiendo el número de votos válidos depositados en todas las circunscripciones departamentales, por el número total de Senadores elegidos en esa misma circunscripción.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Qué se hace

La fórmula que se presenta a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente contiene tres elementos principales:

1. *La representación pública de intereses.*
2. *La revocatoria del mandato.*
3. *La circunscripción electoral nacional.*

El primer punto busca permitir pero no obligar la *Representación Pública de Intereses*. Se encuentra instrumentada en el artículo prime-

ro, donde se propone la *eliminación* del artículo 105 de la Constitución Nacional que dice: "Los individuos de una y otra Cámara representan la Nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común"; y la modificación del artículo 106 que dice: "Los Senadores y Representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra sólo serán responsables ante la Cámara a que pertenezcan", artículo que sería reemplazado por el segundo de este proyecto.

En cuanto al permitir la *Revocatoria del Mandato*, se cambiaría el artículo 179 de la Constitución que dice: "El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo." Este artículo quedaría como el tercero del Proyecto. Las organizaciones de que habla este artículo podrán ser de cualquier índole, gremiales, sindicales, comunitarias e inclusive, los partidos políticos. Porque, ¿qué es un partido político si no un grupo de interés, con suficiente nivel de agregación, que postula candidatos?

El tercer elemento: La *Circunscripción Electoral Nacional* responde a la inquietud generalizada de que las actuales limitan la discusión de problemas a un ámbito puramente local, cuando muchos de ellos son nacionales, particularmente los de alineamiento partidista de intereses. Varios grupos han expresado como la suma de los residuos que no logran elegir a nadie localmente, al agrégarse nacionalmente, podrían elegir miembros al Congreso. Las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente demostró como fuerzas sociales a las cuales el sistema electoral actual no permitía expresarse, pudieran comenzar un proceso de organización que, si se crea la estructura electoral permanente, permitirá una más consistente expresión de la sociedad civil en el sistema político y las Cámaras de Representación. Así, por ejemplo, si hoy en día se requiere un promedio de sesenta y cinco mil votos para elegir un Senador, con un igual número de votos se lo elegiría sumando los que sacara en el país, en una circunscripción nacional dentro de la cual la organización que cobija unos intereses escogería ser elegida.

Por lo anterior, se propone la reforma de los artículos 93 y 99 de la Constitución, según quedan expresados en los artículos cuarto y quinto de la propuesta.

Por qué se hace

Los sectores progresistas colombianos, conscientes del atraso y la incapacidad del sistema político que nos gobierna para tramitar las demandas, el conflicto y la movilización de nuevas fuerzas sociales, y entendiendo que este natural proceso de modernización social se ha desbordado por encima de instituciones diseñadas más para controlar y diluir tal conflicto, se encuentran perplejos ante la ausencia de fórmulas políticas y diseños institucionales que permitan canalizar, organizar y estructurar tales fuerzas, dentro de un esquema que comprometa a los ciudadanos y dé legitimidad al proceso político, dentro de los principios inalienables de la democracia.

Dentro de estos estamentos progresistas existe un consenso bastante generalizado, dentro del cual se percibe al *clientelismo* como uno de los obstáculos más centrales para la modernización política del país, como fuente del desencanto de grandes masas y como barrera para la vinculación de fuerzas organizadas a las arenas políticas.

Pero si bien se mira el clientelismo como un obstáculo central, pocas han sido las fórmulas que se han presentado para reemplazar la estructura que hace del clientelismo un imperativo de la práctica política. La pregunta: *En lugar del clientelismo, ¿qué tiene igual vigencia hoy, más de doce años después de que apareciera como inquietud en la palestra política?*

Sin lugar a duda se aprecia en la conciencia colectiva que la experiencia de la elección a la Asamblea Nacional Constituyente de nuevas fuerzas sociales y cambios como la Elección Popular de Alcaldes, la racionalización de la Carrera Administrativa y la eliminación de los Auxilios Parlamentarios están abriendo, por un lado, nuevos espacios políticos y, por el otro, disminuyendo la apropiación de los puestos de la administración pública y la distribución particularista de favores, alimento principal del clientelismo. Pero también se percibe que tales cambios, de alguna manera, eliminarían uno de los pocos pañuelos que nuestro sistema presidencial le ha dejado a los políticos, y que su función de intermediación entre el centro y la periferia no tendría un reemplazo porque *si los políticos no representan a su clientela, ¿qué representarían?*

Varias experiencias concretas en experimentos sociales dirigidos a lograr que grupos pobres pudieran organizarse para producir más riqueza, han demostrado que la política, en lugar de ayudar a este proceso, necesariamente lo destruye. Al estudiar por qué no es posible que en Colombia se dé un desarrollo con mayor nivel de igualdad, se ha hecho evidente que la razón principal para ello era la imposibilidad de que los supuestos representantes de un grupo se vinculen a la política, haciendo explícito los intereses que han de defender y como tales entren a participar en ella. Al intentar articular estos intereses, se encuentra que la estructura política permite que tales grupos puedan vincularse solamente con base en una relación clientelista, donde todos los representantes,

por mandato constitucional deben atropellarse para representar el *Bien Común*. Como el bien común es algo tan ambiguo, en lugar del representante representar explícitamente los intereses de sus electores, termina representando en privado su clientela personal.

Al reflexionar sobre este punto y observar cómo se articulan los intereses en la política en los países más avanzados del planeta, con un tamaño semejante al colombiano, países como Suecia, Inglaterra y Alemania, donde se ha logrado un alto grado de desarrollo económico, con altos niveles de igualdad y seguridad sociales, y donde los pactos sociales entre los representantes de los distintos intereses les permiten a los países mantener una competitividad y liderazgo internacional, se encontró que efectivamente los *partidos políticos* tienen una relación explícita con *intereses alternos* que al guiar *ideologías* diferentes, les permiten a los *electores* escoger *gobiernos* que proponen *programas* distintos y que una vez elegidos por estas bases tengan en quiénes apoyarse para *llevar a cabo* lo prometido.

Por otro lado se ha encontrado que, y de ahí el imperativo de democratizar las organizaciones y partidos, las organizaciones que articulan estos intereses tienden a mantener un liderazgo autocrático, que responde poco a sus bases, en lo que Michels llamó "La Ley de Hierro de las Oligarquías". En este estudio él observó cómo el liderazgo de las federaciones sindicales y partidos obreros tienden a manipular la organización y su proceso electoral interno, para perpetuarse indefinidamente en su dirección y control. La falta de democracia interna de estas organizaciones, que caracteriza no sólo los sindicatos sino también muchos de nuestros más importantes gremios, disminuye así su legitimidad para ser voceros de tales intereses y comprometer a sus miembros con el proceso político.

Consecuencias

La fórmula propuesta, que combina los elementos de *Representación Pública de Intereses*, la *Revocatoria del Mandato* y la *Circunscripción Electoral Nacional*, permitirá, primero hacer explícitos los intereses que se defienden y, segundo, mantener democrático, es decir, sujeta a los procesos electorales, el liderazgo y la escogencia misma de las organizaciones que cobijan estos intereses. Porque la fórmula que se propone debe fortalecer la organización de tales intereses. Es en el ámbito de estas organizaciones donde se construiría la racionalidad del avance de éstos, cohesionando nuevas colectividades comprometidas con una acción política. No se trata de crear partidos de masas, por definición compuestos por masas amorfas, sino de coaliciones de intereses racionalmente comunicados a sus miembros y seguidores.

Es necesario insistir que con la representación pública de intereses lo que se busca es permitir tal forma de representación pero que no que se obliga a todos los representantes a hacerlo. Es este proceso de *Aprendizaje Social* dará lugar a una evolución que la política sin la destrucción de los que actualmente participan en ella, quie-

nes, al fin y al cabo cumplen una función que frecuentemente ellos mismos sienten limitada. Los efectos que se darían al fructificar la fórmula propuesta darán una importante lección a todos aquellos que creen que una victoria política sólo conduce a la destrucción del oponente.

La fórmula es evolutiva en otros aspectos: Permitiría darle al país el tiempo de crear una racionalidad que se comunique explícita y públicamente de cómo concibe cada interés organizado su avance a través de proyectos históricos concretos, creando así organizaciones que serían las verdaderas *Escuelas de Educación Política*. Además permitiría que se definan las categorías de representación, o sea cuáles grupos serían representados, de forma tal que reflejaran el proceso de cambio de la división social del trabajo. El que sea evolutivo hace que no sea necesario que nadie imponga unilateralmente las categorías de representación. Tal imposición desde arriba son una de las características más salientes de los sistemas políticos llamados "Corporatistas de Estado", tales como la España de Franco, el PRI en México y el Portugal de Oliveira Salazar, los cuales definen unilateralmente tales categorías precisamente como estrategia política autoritaria para desmovilizar la sociedad en proceso de cambio e imponer una violenta "paz social".

De igual manera que hay quienes consideran necesario definir de manera *a priori* las categorías de representación, hay pensadores que sugieren que debería haber dos Cámaras: una para representación de intereses nacionales y otra para los locales o, por otro lado, que el número de elegidos dentro de esta fórmula sea limitado a un número de representantes menor que los locales. La fórmula que se propone mantendría el control recíproco entre Cámaras, pero permitiría que fuera la sociedad la que definía qué debe primar, y lo hará continuamente con sus votos en cada nueva elección: si la representación local o la de intereses a nivel nacional. Ya que el espacio político de lo local tendrá un ámbito de desarrollo en las elecciones populares de alcalde, y si prospera, en las elecciones populares de gobernadores, debemos permitir que la sociedad se exprese en lo nacional.

La fórmula propuesta, especialmente la combinación entre la representación pública de intereses y la revocatoria del mandato permitiría romper la eterna dificultad de que, siendo el voto secreto, ¿cómo podrían los electores de un representante llamarlo a cuentas? La elegancia de esta fórmula reside en que el elector, al votar por la organización, dentro de un amplio abanico de alternativas, reconoce que tal organización tiene la capacidad de representar sus intereses y por ello delega en ella su representación y la capacidad de revocar el mandato; por supuesto que el votante tiene también la opción de participar como miembro formal de la organización. Este esquema daría una estructura más acorde con la sociedad moderna donde la democracia, la escogencia libre de representación, tendría una forma de canalizarse y lograr respuestas, no simplemente de movilizar atomizadas aspiraciones individuales hacia un camino sin salida.

La representación pública de intereses rompeña una de las más extrañas características de nuestra restringida democracia: los intereses no tienen legitimidad para hablar como tales en las Cámaras Representativas. Aun el haber sido miembro de uno de tales gremios mancha la pureza de un representante hasta el punto que le permite ser acallado por los que se dicen representantes del socorro bien común. Es frustrante que en Colombia la legislación y los cambios que afectan más frontalmente los distintos intereses, encuentren a quienes los comparten sin un representante que los defienda y sin tener a quién acudir. La ausencia de conexión entre el proceso electoral político y los gremios, sindicatos y otras organizaciones de grupos funcionales (campesinos, profesionales, etc.) no sólo les resta a éstos influencia a nivel de su acción ante el Gobierno sino que no los hace interlocutores válidos de

procesos de *Pacto Social*. Lo que en estos pactos se decide no es acatado por las colectividades que dicen representar. El proceso de concertación no se debe sacar a una estructura paralela, por fuera del sistema electoral de representación sino tener en él su principal mecanismo de tramitación. Las organizaciones que se fortalecerían con esta propuesta, como ya se dijo, cumplirían además la muy importante labor de esclarecer la estrategia de acción que logre el avance de los intereses representados y someter esta propuesta a los electores.

Es evidente que lo único que cambia la anterior fórmula, es la naturaleza de los concurrentes a la arena política que debe ser el Congreso. Al acogerse la fórmula propuesta tendremos la posibilidad de que la Sociedad, no simplemente concebida como una agregación de indivi-

duos sino de intereses organizados y en libre juego electoral y democrático, entre a comprometerse con el uso de su sistema político. Seguramente, a través de las coaliciones de intereses representados públicamente que lleguen a un suficiente nivel de agregación para ser elegidos, también se modificará la naturaleza de los partidos. Será necesario entonces empalmar este cambio con la reforma misma del Congreso y el ámbito de influencia que éste tiene sobre el Ejecutivo, según otras propuestas presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente. Aún así, no sobra añadir que de no convertirse el colombiano en un sistema mucho más parlamentario, estará condenado a continuar siendo bipartidista con todos sus defectos, pues, como lo afirma el politólogo Alfred Stepan de la Universidad de Columbia "no existe sistema Presidencial con más de dos partidos".

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

No. 50

Título: DERECHOS, GARANTIAS Y DEBERES FUNDAMENTALES TITULO III

Autor: ANTONIO NAVARRO Y OTROS

Derechos que incorporamos

Serán los que, por su aceptación universal, identifican a una nación civilizada. Entre otros citamos:

El derecho a la vida, a la dignidad humana y a la integridad personal, teniendo en cuenta los avances de la ciencia y la tecnología dentro de un marco de respeto a la dignidad humana.

La plena igualdad de la mujer en el ejercicio de los derechos. Los derechos del niño y de la tercera edad, sin los cuales es inimaginable el ordenamiento constitucional de una nación democrática.

El derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

El derecho a la libertad de opinión y expresión, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, por cualquier medio de expresión. De la misma manera incorporaremos el derecho a la comunicación.

Los derechos del consumidor.

El derecho al respeto de la intimidad.

Incorporaremos de manera expresa, como derecho constitucional, inmodificable bajo ninguna circunstancia, el de "Hábeas Corpus", que de manera inconcebible para el espíritu democrático no figura en nuestra actual Constitución.

Derechos que introducimos

Son, entre otros, los siguientes:

El derecho de los colombianos a exigir que se conserven los recursos naturales del país y que se les proporcione a los habitantes un medio ambiente sano y armónico con la naturaleza.

La limitación de proyectos u obras públicas de impacto ecológico que pongan en peligro los recursos naturales vitales de la Nación.

El derecho de todo ciudadano a la práctica del deporte en sus facetas formativa, recreativa y competitiva y la especial protección y apoyo del Estado a esta actividad.

El derecho de las minorías a la participación política, social y al respeto de sus particularidades políticas, étnicas, lingüísticas, culturales, sociales y religiosas.

El derecho al reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país y de cada comunidad a afirmar y preservar su identidad cultural.

El derecho al pleno acceso a la cultura, a la ciencia y a la tecnología.

Asumimos responsablemente que muchos de los derechos anteriores implican serios compromisos de carácter organizativo y presupuestal por parte del Estado para hacerlos realidad. El proceso democratizador como el que nos proponemos no puede renunciar a fijar unas metas dentro del marco del proyecto histórico en la constitución de la nueva Colombia, las

cuales obligarán al Estado a una reorientación de las políticas del gasto e inversión públicas.

DERECHOS FUNDAMENTALES

La actual Constitución colombiana es pobre en relación con los derechos, y las reformas que se le han introducido no alcanzan a cubrir aspectos fundamentales, que hoy se consideran básicos en cualquier organización social. Por tanto, haremos de Colombia un país líder en los derechos fundamentales manteniendo los que cultural y históricamente han sido nuestros.

Por tanto, precisar y ampliar aquellos derechos que requieran nueva redacción o contenido.

Incorporaremos derechos de universal aceptación, que nos coloquen a la altura de las naciones más civilizadas.

Crearemos los derechos contemporáneos que recogen las realidades del mundo moderno con proyección hacia el futuro.

Se establece la tutela efectiva de todos los derechos y garantías fundamentales, mediante la consagración de su aplicación inmediata sin necesidad de ley que los reglamente y mediante la creación, entre otros, de la institución del recurso de amparo de los Derechos Constitucionales, figura propia del derecho público latinoamericano.

Derechos que mantenemos

Son aquellos que a través del tiempo han demostrado su bondad, eficacia y aplicabilidad y

que son patrimonio cultural de los colombianos. Entre otros: la prohibición al Legislador de imponer la pena de muerte; la atribución exclusiva de los cuerpos de representación popular para crear impuestos (art. 43); el papel del Estado en la economía, expresado en el artículo 32 de la actual Constitución, y el artículo 30 que consagra el derecho a la propiedad privada.

Derechos que precisamos

Son aquellos a los que, por su contenido incompleto o su redacción imprecisa, les daremos mayor claridad y aplicabilidad.

Entre otros, los siguientes: el trabajo se define como un derecho que tendrá plena protección del Estado.

El derecho a la asistencia pública pasa a convertirse en el derecho a la seguridad social integral, que se extiende a la preservación de la salud y al amparo en eventos de invalidez, vejez, muerte, inasistencia y desempleo.

Para extender su cubrimiento, el derecho que hoy se limita a la propiedad literaria y artística, pasa a convertirse en derecho a la propiedad intelectual y artística.

El derecho de propiedad privada y su función social se mantienen, enriqueciéndolo con la consagración y protección de formas de propiedad asociativas y solidarias, sin entrar en contradicción con aquella.

TITULO TERCERO

DE LOS DERECHOS, GARANTIAS Y DEBERES FUNDAMENTALES

ARTICULO 14. Derecho a la igualdad.

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades, deberes y oportunidades. Nadie puede ser objeto de ninguna forma de discriminación por razón de raza, sexo, idioma, religión, opinión, credo político, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición.

ARTICULO 15. Universalidad.

Todas las personas en Colombia tienen los derechos y libertades consignados en la Constitución de la República, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en los demás pactos o convenios vigentes y aquellos que celebre el Estado colombiano.

Forman parte integrante del ordenamiento jurídico colombiano todos los tratados, pactos y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos fundamentales y establezcan los procedimientos para su efectividad.

ARTICULO 16. Finalidad del Estado.

Los poderes del Estado están instituidos para el servicio de la comunidad, promueven y garan-

tizan a todas las personas en Colombia sus derechos fundamentales y en la misma forma obligatoria exigen el cumplimiento de sus deberes.

ARTICULO 17. Derecho a la vida y la dignidad humana.

El respeto a la vida, la dignidad humana, la integridad física, el libre desarrollo de la personalidad y la autodeterminación personal son los principios fundamentales de todos los derechos. A ellos quedan subordinados los órdenes político, económico y social.

ARTICULO 18. Derecho al trabajo.

El trabajo es un derecho y una obligación social especialmente protegido por el Estado. La legislación social debe garantizar:

1. La libre elección de profesión u oficio. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. Las profesiones legalmente reconocidas y autorizadas podrán ejercerse a través de la colegiatura de sus miembros, en los términos que señale la ley.
2. El carácter inembargable del salario mínimo, a no ser por razones alimentarias; la adecuada y equitativa remuneración del trabajador; la estabilidad en el empleo, sus condiciones de seguridad y salubridad; el descanso semanal y la remuneración de las vacaciones anuales; el mejoramiento de las aptitudes profesionales y del nivel de vida de los trabajadores y la protección contra el desempleo por medio del correspondiente seguro, en la forma que lo reglamente la ley.
3. Los planes de desarrollo económico y social que presente el gobierno, según el procedimiento establecido por la Constitución, deberán tener entre sus objetivos prioritarios la obtención del pleno empleo y señalar los medios necesarios para su consecución.
4. La protección contra el despido arbitrario, sin justa causa o sin previo derecho a defensa, debiéndose restablecer la relación de trabajo y de todo lo dejado de recibir en caso de violación de este derecho.
5. La ayuda a la madre trabajadora independiente que careciendo de protección deberá recibir subsidio equivalente al salario mínimo por doce semanas.
6. La prohibición del trabajo de los menores de 12 años.

7. La regulación de la intermediación en el trabajo como servicio público.
8. El derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que

regule su ejercicio establecerá las garantías pertinentes para el mantenimiento en la prestación de los servicios esenciales de la comunidad mediante la concertación y el autocontrol sindical.

9. El establecimiento de una comisión permanente integrada por el gobierno, empleadores y trabajadores para el estudio y establecimiento de normas relativas a la política laboral.

10. El carácter privilegiado de las obligaciones laborales que aude el empleador al trabajador sobre cualquier otra.

11. La irrenunciabilidad de los derechos laborales adquiridos por los trabajadores, los cuales no podrán ser desmejorados en ningún caso por el legislador. Dicho principio será aplicable a las convenciones colectivas siendo posible de manera excepcional, alterar normas por vía del compromiso arbitral, la negociación colectiva y la revisión.

12. El principio de favorabilidad en beneficio del trabajador en caso de duda sobre la aplicación de los principios, normas y reglamentaciones de la ley laboral.

13. El pago en valor constante de las prestaciones ordenadas por decisión judicial.

PARAGRAFO. Las garantías al trabajo comprenden a los trabajadores y empleados públicos y privados.

ARTICULO 19. Derecho a la sindicalización y negociación colectiva.

Se garantiza el derecho de asociación y fueros sindicales y su libre desenvolvimiento, sin previa autorización del Estado. Este no podrá intervenir, por vía administrativa, en las organizaciones sindicales. La pérdida de la personería jurídica sólo podrá decretarse por vía judicial.

Los directivos de organizaciones sindicales y los representantes de los trabajadores gozarán de garantías y facilidades necesarias para el ejercicio de sus funciones. Las asociaciones sindicales deben ser democráticas en su estructura y funcionamiento. La elección de todos sus directivos y las decisiones más importantes deben adoptarse mediante sufragio personal, directo e indelegable, pudiéndose revocar el mandato.

Los trabajadores sindicalizados ejercerán plenos derechos de negociación colectiva. La ley no podrá autorizar procedimiento que invalide o haga ineficaz este derecho.

ARTICULO 20. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social

La salud y la seguridad social son deberes del Estado, en concurrencia con la sociedad, que deberá garantizar:

10. La prestación de servicios de salud preventivos y curativos, mediante un sistema único de salud y seguridad social, que asegure

el acceso a todas las personas. La ley reglamentará la prestación de estos servicios y la forma en que concurrirán la sociedad a quienes se encuentren impedidos o carezcan de los medios económicos para sufragarlos.

20. La protección adecuada al trabajador y su familia cuando haya cumplido los requisitos de ley para la obtención de pensión o esté incapacitado por invalidez, vejez o muerte.

30. El reajuste periódico y automático de las pensiones de los trabajadores en valor constante teniendo en cuenta el costo de vida y el nivel de subsistencia.

40. La protección a la maternidad y a la infancia, por medio de instituciones especiales.

50. La protección de los ancianos y personas incapacitadas física o mentalmente para trabajar.

ARTICULO 21. Derecho a la educación.

10. Toda persona tiene derecho a la educación, a la cultura, la investigación científica y a la creación artística.

20. La educación es un derecho permanente de la persona y un deber del Estado, los padres, tutores y la comunidad. Al Estado le corresponde prestarla directamente o en concurrencia con los particulares, fomentarla, reglamentarla, dirigirla y vigilarla.

30. La educación y la cultura en Colombia deberán estar orientadas a procurar la igualdad esencial entre las personas, el fortalecimiento de la identidad nacional en la diversidad, el estímulo a los procesos de integración y de unidad nacional, el fortalecimiento del respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

La comprensión y tolerancia entre todos los colombianos y los pueblos del mundo, y el respeto y protección al medio ambiente con el fin de lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana.

Para el ingreso y promoción en todos los niveles educativos se mantendrá el principio de igualdad, no pudiendo existir discriminación alguna por razones de sexo, raza, posición social, económica o cualquiera otra condición.

40. El Estado garantizará el cumplimiento de los anteriores principios de la siguiente manera:

a) La educación es obligatoria durante 12 años. Los establecimientos del Estado presentarán este servicio de forma gratuita. Con todo, el principio de gratuidad será aplicable de acuerdo con la escala de ingresos de los padres de los usuarios.

En los primeros 6 años todas las personas deberán educarse exclusivamente en la Es-

cuela Básica Cultural Integrada. El Estado podrá, en concurrencia con los particulares prestar los anteriores servicios, siempre que se cumplan los principios de esta Constitución y la ley.

El Estado autorizará establecimientos educativos privados a nivel de la Escuela Básica Cultural Integrada, siempre y cuando se demuestre la no existencia de ánimo de lucro en la actividad docente y garanticen el ingreso sin restricciones de nivel socioeconómico de los alumnos. En todo caso la educación en cualquiera de sus niveles no podrá tener ánimo de lucro.

Los adultos que carezcan de educación básica tendrán derecho a recibirla. El Estado creará para ellos programas de educación que cumplan este objetivo.

Los padres tienen el derecho a que sus hijos reciban en los establecimientos públicos la educación religiosa y moral de acuerdo con sus creencias. Nadie será obligado a recibir instrucción confesional;

b) La protección y dignificación del Magisterio, la libertad de cátedra y de investigación científica;

c) La promoción de la ciencia, la tecnología, la cultura y el arte al servicio de los valores de la nacionalidad colombiana y de su patrimonio cultural, artístico e histórico;

d) La participación de profesores, padres, alumnos y ex alumnos en el control y gestión de todos los centros educativos;

e) El reconocimiento y protección a la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior. La elección de sus directivas y sus estatutos serán democráticos en los términos de la ley;

f) La administración de los servicios educativos prestados directamente por el Estado será dirigida por la Nación en concurrencia con las entidades territoriales en los términos que establezca la ley.

ARTICULO 22. Cultura y patrimonio cultural.

10. El Estado garantiza la participación plena e igual en la creación, toma de decisiones, difusión y goce de la vida cultural y científica;

20. El Estado protege a todos los colombianos en el ejercicio de sus culturas, tradiciones y lenguas, reconociéndoles igualdad y dignidad.

30. El Estado promueve y auspicia la creación, la enseñanza, la investigación y la difusión cultural y científicas mediante políticas de planificación, administración y financiación de tales actividades dentro de los planes generales de desarrollo, sin menoscabo de la libertad necesaria para la creación

e investigación artística, intelectual y científica.

40. Los restos, vestigios y monumentos arqueológicos son patrimonio cultural de la comunidad nacional. Las construcciones, objetos artísticos, documentos y testimonios de valor histórico declarados patrimonio cultural de la comunidad estarán bajo la protección del Estado.

La ley regulará la conservación, restauración, mantenimiento y restitución de dicho patrimonio. La ley penal sancionará las conductas que atenten contra el mismo.

ARTICULO 23. Derecho a la educación física y a la recreación.

Todas las personas tienen derecho a la educación física, y al deporte en sus facetas formativa, recreativa y competitiva.

El Estado garantizará este derecho, mediante la inclusión en los planes educativos de programas sobre educación física y deportes y poniendo a disposición de la población los medios, escenarios y elementos necesarios para su práctica.

El Estado inspeccionará y vigilará las entidades que desarrollan el deporte aficionado y profesional.

ARTICULO 24. Derecho a la vivienda.

Todo colombiano tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, para sí y su familia. El Estado hará efectivo este derecho, mediante:

10. Planes masivos de vivienda.

20. Fomento del crédito subsidiado para la construcción de vivienda popular por medio de entidades oficiales o privadas y organizaciones sociales.

30. La determinación del uso y fin del suelo urbano y suburbano.

40. Expropiación previa indemnización o extinción del dominio en los centros urbanos y suburbanos de terrenos destinados a planes masivos de vivienda.

ARTICULO 25. Derechos agrarios.

El Estado estimulará el acceso a la propiedad y adecuada explotación de la tierra a todos los trabajadores del campo, atendiendo a criterios de productividad y a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

Para el efectivo ejercicio de este derecho, el Estado deberá:

10. Estimular la agroindustria y las empresas de transformación creadas por los productores agrarios.

20. Otorgar créditos subsidiados y ayuda técnica a través de los organismos oficiales tanto a la pequeña como a la mediana propiedad agraria.

3o. Construir las obras de infraestructura y adecuación de tierras que fueren necesarias para el desarrollo de la política agraria.

4o. Promover la incorporación e integración económica de las regiones fronterizas y baldías a través de un proceso racional de colonización, que respete la propiedad indígena y las reservas naturales, dirigido y orientado por el Estado.

5o. Estimular las formas asociativas en el campo.

6o. Decretar por medio de una Reforma Agraria Integral la expropiación por la vía administrativa con previa indemnización o la extinción del dominio sobre bienes que fueron necesarios para el cumplimiento de los anteriores objetivos.

ARTICULO 26. Derecho a la propiedad.

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

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Los poderes del Estado están obligados a establecer los procedimientos que garanticen a todas las personas el acceso a la propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación administrativa sin indemnización previa.

La ley estimulará otras formas de propiedad como la cooperativa, mutualista, comunitaria y en general la llamada propiedad solidaria, lo mismo que reglamentará la propiedad estatal.

ARTICULO 27. Propiedad intelectual.

El Estado garantiza la propiedad intelectual, literaria, artística y científica. La ley regulará su ejercicio.

ARTICULO 28. Derecho al medio ambiente.

El medio ambiente, incluidos los recursos naturales, son patrimonio común y público. La información y gestión relativas a éste son de utilidad pública e interés social. Por tanto, se garantiza el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Para asegurar la efectividad de este derecho, el Estado, las personas y la colectividad tienen el deber de:

1o. Preservar la diversidad e integridad del patrimonio ecológico, biológico y genético existente en el territorio nacional.

2o Mantener y restablecer los procesos que garantizan la calidad de la vida y el equilibrio ecológico.

3o. Garantizar el uso ecológicamente adecuado de los recursos naturales y del medio ambiente.

4o. Suministrar la información oportuna y veraz relacionada con el medio ambiente y la salud pública.

PARAgraFO. Quienes violen estas prescripciones quedan obligados a reparar el daño, restablecerlo o indemnizarlo.

ARTICULO 29. Derecho al espacio público.

El espacio público es un patrimonio y derecho colectivo cuya creación y protección prevaleza al interés privado. El Estado, las personas y la colectividad tienen el deber de mantener, restablecer y restaurar la integridad y calidad del espacio público.

ARTICULO 30. Derechos de la persona.

1o. No habrá ninguna forma de servidumbre o trata de personas.

2o. No habrá pena de muerte por ningún delito.

3o. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

4o. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su intimidad, su domicilio o correspondencia, ni de ataques a su honra y reputación. Toda persona tiene derecho a la protección del Estado contra tales injerencias o ataques.

La ley reglamentará el uso de la informática o cualquier otro medio técnico a fin de garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de las personas.

5o. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio nacional. La ley reglamentará este derecho teniendo en cuenta factores étnicos, ecológicos y demográficos. Igualmente puede salir del país y regresar a él.

6o. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Las iglesias y las comunidades religiosas ordenan sus asuntos y desempeñan sus funciones dentro de lo establecido en la Constitución y las leyes de la República. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. El Estado ordenará sus relaciones con todas las iglesias y cultos dentro de los principios de cooperación y respeto mutuo.

Las personas son libres de adoptar el credo político que consideran conveniente, ejerciendo militancia en partidos, grupos o movimientos políticos.

7o. Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones y el de investigar, recibir información y difundirla sin limitación de medios.

La información cumple una función social que el Estado garantiza.

Todos los colombianos tienen derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Igualmente se garantiza el acceso de todas las personas a los documentos oficiales salvo los que están sujetos a reserva de conformidad con la ley.

Se reconoce el derecho a la reserva de las fuentes de información. Con todo no podrá adelantarse ningún proceso con base en información secreta.

La prensa y los medios de comunicación pública son libres pero responsables ante las personas o el Estado cuando atenten contra los derechos garantizados en esta Constitución, de conformidad con las causales expuestas en la ley que reglamente sus actividades.

El decomiso de publicaciones, periódicos, libros o cualquier otro medio impreso, lo mismo que de grabaciones y material filmico de cualquier naturaleza sólo procede previo mandato judicial motivado.

Igualmente, la ley garantizará la igualdad y el libre acceso de las fuerzas sociales y políticas representativas de la sociedad a los servicios de radio y televisión.

El Estado se obliga a evitar, mediante la consagración de un claro régimen de incompatibilidades e inhabilitades, la concentración monopólica u oligopólica en la contratación y propiedad de los medios, lo mismo que en su control por personas o movimientos políticos.

Lo anterior no obsta para que los partidos y movimientos políticos posean sus propios medios de difusión y propaganda claramente identificados.

La televisión se prestará por un organismo autónomo estatal, con participación del Gobierno y de los sectores sociales más representativos, lo mismo que de las agremiaciones profesionales. La ley reglamentará su funcionamiento.

Ninguna empresa de medios de comunicación podrá, sin permiso del Gobierno, recibir subvención o ayuda económica de otro Estado o de compañías extranjeras o multinacionales.

- 8o. Toda persona tiene derecho a asociarse en organizaciones para la consecución de fines y propósitos legítimos. Tales organizaciones para su existencia no requieren permiso alguno y sólo podrán ser disueltas por decisión judicial.

ARTICULO 31. *Derechos de la niñez.*

Los niños gozarán de especial protección de manera que se garantice su desarrollo armónico e integral. El Estado hará efectivo este derecho mediante:

- 1o. La protección prenatal, natal y después del nacimiento en instituciones adecuadas.
- 2o. La provisión de un hogar apropiado para los niños desamparados en concurrencia con la comunidad.
- 3o. El suministro de una alimentación equilibrada en los establecimientos escolares y de atención a la niñez.
- 4o. La protección contra actos o prácticas que atenten contra su desarrollo intelectual, físico, afectivo y síquico.
- 5o. El apoyo a los padres en el desempeño de sus obligaciones e igualmente en la exigencia de sus deberes y responsabilidades en la crianza, protección y educación de los hijos.
- 6o. La tutela a su derecho de expresarse libremente y tener voz en los asuntos que afecten su vida.

PARAGRAFO. Los poderes públicos tomarán las medidas para aplicar la convención internacional de los derechos del niño.

ARTICULO 32. *Derechos de la familia.*

El Estado garantiza la igualdad jurídica y de oportunidades del hombre y la mujer. El Estado protege a la familia.

Todos los hijos tienen iguales derechos. Queda abolida cualquier clasificación sobre la naturaleza de la filiación.

La pareja tiene derecho a decidir sobre el número de hijos que esté en condición de procrear, mantener y educar.

La jurisdicción de familia y el estado civil de las personas, serán exclusivamente regulados por la legislación interna del país. La ley determinará lo relativo a los medios adecuados para el reconocimiento de la paternidad y el establecimiento del patrimonio de familia inembargable. La enajenación de éste solamente podrá realizarse por mutuo acuerdo entre los cónyuges.

La ley regulará la sociedad de bienes nacida de uniones estables de hecho no sujetas a vínculo matrimonial.

ARTICULO 33. *Colombianos en el exterior.*

El Estado velará por la defensa de los dere-

chos de los colombianos en el extranjero y promoverá su retorno a la patria. El servicio exterior de la República de manera especial estará orientado al cumplimiento de este mandato.

ARTICULO 34. *Derechos políticos.*

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y por tanto le corresponde:

- 1o. Elegir o ser elegido en los cargos y funciones de representación popular previstos en la Constitución y las leyes.
- 2o. Presentar solicitudes y sugerencias a los elegidos por el voto ciudadano, demandar cuentas de sus actividades y revocarles el mandato conferido en los casos y de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.
- 3o. Elevar ante las autoridades demandas o peticiones y obtener pronta y cumplida resolución de éstas. Solicitar y obtener de las autoridades copia de todo documento oficial que no esté sujeto a reserva legal.
- 4o. Presentar ante la Asamblea Nacional iniciativas de reforma constitucional o de ley, lo mismo que propuestas de ordenanza o acuerdo ante las Asambleas Departamentales o Concejos Distritales y Municipales en la forma y con los requisitos que las leyes o la Constitución establezcan.

5o. Aprobar o rechazar, mediante plebiscito o referéndum, las iniciativas que por su trascendencia social, política o económica le sean sometidas a su consideración por la Asamblea Nacional, el Ejecutivo o a propuesta de un número de ciudadanos en los términos de esta Constitución.

6o. Denunciar ante las autoridades competentes a los servidores públicos por cualquier infracción a la Constitución y a la ley, o por abuso de poder, usurpación y desviación de funciones, o por omisión en ejercicio de éstas.

7o. Demandar, en acción pública ante el órgano judicial competente, la abrogación de los actos del Ejecutivo o de la Asamblea Nacional que sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

8o. Demandar de manera individual o colectiva, en acción pública de defensa, a cualquier persona o entidad, pública o privada, por conductas o actividades que lesionen a una comunidad en particular o a la sociedad en su conjunto y obtener para éstas el resarcimiento correspondiente. La ley que reglamente dicha acción podrá establecer para el actor algún tipo de recompensa o retribución en el evento de que se logre el restablecimiento del derecho colectivo.

9o. Obtener derecho de asilo por delitos políticos. Pueden igualmente ejercer este de-

recho los ciudadanos extranjeros por los mismos motivos y conforme a la ley y a los convenios internacionales.

10. Elegir a los representantes ciudadanos en las juntas directivas de los establecimientos de servicios públicos de todos los órdenes.

11. Elegir las juntas administradoras municipales y decidir a través de consultas populares sobre los asuntos que interesan a los habitantes del respectivo municipio o distrito de conformidad con la ley.

ARTICULO 35. *Naturaleza y garantías de los partidos políticos.*

Los partidos y movimientos políticos, como intermediarios entre el Estado y la sociedad, tendrán un funcionamiento democrático. Deberán por tanto garantizar a sus adherentes la participación en la vida del partido de acuerdo con sus propios estatutos. El Estado financiará su funcionamiento permanente y los gastos de campaña en proporción a los resultados electORALES.

El origen y destinación de los recursos y bienes de los partidos serán objeto de control y vigilancia, tanto oficial como ciudadana.

Todos los ciudadanos tienen el derecho a la postulación y a la financiación de las campañas electorales; la permanente se reserva a los partidos y movimientos legalmente reconocidos.

Las sedes de los partidos o movimientos políticos serán inviolables salvo mandamiento judicial escrito y están exentas de impuestos. La personería de los partidos podrá cancelarse cuando el partido o movimiento no se presente a varios debates electorales o no obtenga el mínimo del cuociente, según lo determine la ley.

ARTICULO 36. *Derechos de los partidos de oposición.*

Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno y que se encuentren en oposición a éste tendrán los siguientes derechos:

- 1o. Obtener de cualquier funcionario las informaciones que requieran para el cumplimiento de sus labores de fiscalización, salvo en aquellos asuntos que por ley están sujetos a reserva.
- 2o. Tener acceso a los medios de comunicación en la forma en que lo determine la ley y de acuerdo con la representación obtenida en las últimas elecciones.
- 3o. Ejercer el derecho de réplica con respecto a informaciones inexactas o injuriosas contra el partido, en la misma forma y por el mismo medio a través del cual éstas se produjeron.
- 4o. A la elección del Vocero de la Oposición como dignatario de la Asamblea Nacional,

con las mismas prerrogativas que los demás miembros de su mesa directiva.

50. A participar en la definición de la política exterior del país.

Las mismas garantías son aplicables en lo pertinente a nivel departamental, distrital y municipal.

ARTICULO 37. Derecho de reunión.

Todos los ciudadanos tienen derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente.

El Estado garantiza el libre ejercicio de este derecho, mediante el uso de edificios públicos para reuniones y de plazas y calles para manifestaciones.

ARTICULO 38. Principio de legalidad.

Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por violaciones a la Constitución y la ley.

Los servidores públicos lo son por la misma causa y además por abuso del poder, usurpación o desviación de funciones u omisión en el ejercicio de éstas.

En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional, la orden superior no exime de responsabilidad a la persona que lo ejecuta.

Respecto a los militares la responsabilidad recaerá únicamente en el Superior que da la orden.

ARTICULO 39. Garantías procesales.

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen sin distingo alguno, derecho al debido proceso para el reconocimiento judicial de sus derechos. Por tanto:

10. La libertad del procesado es el principio general. La privación de la libertad se aplicará excepcionalmente en los casos determinados por la ley procedimental.

20. La controversia de la prueba es garantía obligatoria en todo proceso.

30. Es imperativo el principio según el cual entre el delito y la ley no caben transacciones, salvo las excepciones que establece esta Constitución o las que la suprema necesidad de la Nación aconseje.

40. Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a detención, prisión o arresto, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, proferido con las formalidades legales y expedido por motivos previamente definidos en la ley como delito.

Sin embargo, el delincuente en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el Juez competente por cualquier persona.

Las multas no son convertibles en arresto salvo cuando se demuestre la capacidad económica del afectado.

La residencia, como derecho inviolable, no podrá ser allanada ni registrada por fuera de las horas diurnas.

En ningún caso podrá establecerse detención, privación o arresto por obligaciones o deudas civiles.

50. Nadie podrá ser obligado en asunto judicial o de policía a declarar contra sí mismo, su cónyuge o compañero o compañera o sus parientes o familiares hasta el cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad.

60. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a la ley preexistente, con la plenitud de las formas propias de cada juicio y ante juez o tribunal competente, no pudiendo ser sustituido de su juez natural u ordinario. Quedan prohibidos los tribunales especiales o cualquiera fuere su denominación.

Toda sentencia judicial deberá ser motivada y expresar los recursos que contra ella proceden.

70. Todo acusado en materia penal tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe plenamente su culpabilidad y a que se le aseguren las garantías necesarias para su defensa, debiendo el Estado sufragar los gastos de la agencia oficial que fuere necesaria en caso de carencia de recursos económicos o de atención en designar apoderado.

80. Toda persona en el momento de su captura será informada de las razones de ella, tendrá derecho a designar apoderado o que se le asigne de oficio y a que se le informe a su familia. Será puesto a órdenes de las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su retención.

90. Toda persona que creyere estar ilegalmente privada de su libertad tiene derecho de invocar el *Habeas Corpus* directamente o por interpuesta persona, el cual no puede ser suspendido ni limitado en ninguna situación.

10. En materia penal la ley permisiva o favorable se aplicará de preferencia, aun cuando fuere posterior al acto imputado.

11. De manera excepcional, solamente podrán imponerse medidas preventivas o disciplinarias sin juicio previo en los siguientes casos:

a) Los jefes militares, los cuales podrán imponer medidas *in continentem* para contener una insubordinación o motín militar o para mantener el orden, hallándose frente al enemigo;

b) Los capitanes de buques o aeronaves no estando en puerto tendrán la misma facul-

tad para reprimir delitos cometidos a bordo.

12. Bajo ninguna circunstancia, se podrá imponer la pena capital, ni la confiscación, ni el destierro. En los delitos económicos, contra el patrimonio del Estado y en el de enriquecimiento ilícito, sin perjuicio de las penas afflictivas de la libertad, podrán imponerse penas pecuniarias hasta el monto de la apropiación o del perjuicio ocasionado debidamente comprobados, previa sentencia judicial.

13. A quien le sea revocada sentencia condenatoria, tiene derecho a la indemnización por el Estado en los términos de la ley. El Estado estará obligado a la repetición contra el funcionario cuando su actuación obedezca a error judicial manifiesto, actuación dolosa o culpa grave.

14. La finalidad de las penas será la rehabilitación y reincorporación del condenado a la sociedad. Con todo la ley establecerá para el caso de los delitos contra el patrimonio del Estado la inhabilidad definitiva para desempeñar función o cargo público, incluso de elección popular.

15. Nadie podrá ser procesado penalmente 2 veces por un mismo hecho.

PARAFO. Las garantías fundamentales constitucionalmente prescritas serán aplicables en lo pertinente en todo tipo de procesos.

ARTICULO 40. Derecho a la justicia.

Todas las personas pueden invocar y obtener de los jueces la tutela efectiva de sus derechos, de forma que no sea posible la denegación de justicia.

ARTICULO 41. Naturaleza de la función pública.

El ejercicio de cualquier cargo público es un servicio a la colectividad. Se sancionará de manera especial el enriquecimiento ilícito y el incremento patrimonial no justificado de los funcionarios o empleados públicos, de conformidad con la ley.

Todo servidor público inclusive los de elección popular, antes de tomar posesión del cargo y al retirarse del mismo, deberá declarar bajo juramento el monto de sus bienes y rentas. La ley reglamentará el cumplimiento de esta obligación.

Toda persona tiene derecho a que una decisión de autoridad pública que lo afecte sea motivada y razonable y la actuación de ésta deberá ser de buena fe.

ARTICULO 42. Recurso de amparo.

Toda persona, directamente o por intermedio de otra, tiene derecho a un recurso, sumario, preferencial y oral ante los jueces y tribunales de la República quienes deberán resolverlo oportunamente y en el término máximo de 5

días para obtener el restablecimiento o protección inmediata de sus derechos constitucionales.

ARTICULO 43. Aplicabilidad de los derechos y garantías.

La ausencia de ley reglamentaria de los derechos y garantías, reconocidos en esta Constitución no menoscaba ni impide el ejercicio de los mismos. El hecho de que en esta Constitución se hayan enumerado los anteriores derechos y garantías no deberá interpretarse como negación o desconocimiento de otros derechos que son propios del pueblo.

ARTICULO 44. Deberes fundamentales del ciudadano.

Son deberes del ciudadano:

a) Cumplir la Constitución y las leyes, como esencial elemento de la convivencia;

- b) Participar en la vida política del país. El Estado está en la obligación de facilitar y estimular el sufragio;

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 51

Título: ELECCION POPULAR DE JUECES MUNICIPALES Y JUECES DE PAZ

Autor: CARLOS DANIEL ABELLO ROCA

**LA ASAMBLEA NACIONAL
CONSTITUYENTE DE COLOMBIA,**

DECRETA:

ARTICULO 1o. El artículo 58 de la Constitución Nacional quedará así:

El Consejo Superior de la Magistratura, la Corte Suprema, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito y demás Tribunales, Juzgados y autoridades que establezca la ley, administran justicia.

El Senado ejerce determinadas funciones judiciales.

La administración de justicia es un servicio público a cargo de la Nación en concurrencia con los municipios, según determine la ley.

Los jueces están obligados a impartir justicia pronta y cumplidamente. Los derechos de los particulares se harán efectivos sin perjuicio del estricto e improprio cumplimiento de los términos procesales.

ARTICULO 2o. Los incisos 2 y 3 del artículo 158 de la Constitución Nacional, quedarán así:

Los jueces municipales serán elegidos directamente por todos los ciudadanos, para períodos de tres (3) años, previa declaración de elegibilidad que respecto de cada aspirante haga el Consejo Superior de la Magistratura con base en el sistema de selección que determine la ley.

La elección de los jueces de paz trata este artículo se hará mediante el sistema uninominal.

c) Defender la Patria aun con el uso de las armas, para preservar la independencia nacional. La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar;

d) Proteger los recursos naturales del país y la conservación de un medio ambiente sano.

e) Tributar, dentro de los conceptos de justicia, igualdad y progresividad con relación al ingreso de cada persona;

f) Prestar un servicio social obligatorio en la forma en que lo reglamente la ley.

ARTICULO 45. Responsabilidad penal.

Toda violación al presente Título implica responsabilidad penal sin perjuicio de la que se deriva por acción administrativa. Sus disposiciones se incorporarán en el Código Penal, señalando el legislador las penas que correspondan.

De los honorables Constituyentes,

Antonio Navarro Wolff, Carlos Ossa Escobar, Alvaro Leyva Durán, Rosenberg Pabón P., José María Velasco, María M. Carranza, Héctor Pineda, Fabio de J. Villa, Angelino Garzón, Oty Patiño H., Oscar H. Naranjo, José Germán Toro, Orlando Fals Borda, Augusto Ramírez C., Abel Rodríguez, Germán Rojas, Alvaro Echeverry U.

Para estos efectos, la ley podrá agrupar varios municipios o dividirlos, conformando los circuitos judiciales que delimitan el ámbito de su competencia.

ARTICULO 3o. (Nuevo) Los ciudadanos que se postulen para desempeñar el cargo de juez municipal no podrán hacerlo en representación de partido o de movimiento político alguno ni en nombre de ideologías o creencias particulares, y deberán ejercer sus funciones con apego estricto a la ley y atendiendo únicamente a la justicia.

ARTICULO 4o. (Nuevo) La elección popular de los jueces municipales no modifica el régimen de dependencia funcional y disciplinaria a que se hallan sujetos.

ARTICULO 5o. (Transitorio) De conformidad con la reglamentación que haga la ley, el Consejo Superior de la Magistratura, en asociación con el Consejo Nacional Electoral, procederá a organizar la convocatoria a elección para jueces municipales, teniendo en cuenta la expiración del período para el cual fueron elegidos los actuales.

ARTICULO 6o. (Nuevo) Adíquese el artículo 163 con los siguientes incisos:

Sin embargo, los jueces de paz, que se instuyen mediante este acto con facultades de cominiación y apercibimiento, resolverán con equidad las diferencias entre los ciudadanos y los problemas de policía, sin formalidades procesales.

Los jueces de paz serán elegidos popularmente

para períodos de tres (3) años y serán reelegibles. Contarán para el ejercicio de sus funciones con el apoyo de las autoridades municipales y de policía.

Para ser juez de paz se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad y tener altas calidades morales.

Los jueces de paz se elegirán mediante el sistema uninominal, uno por cada municipio y uno más por cada cincuenta mil habitantes en las ciudades donde la población supere esa cifra. En estos casos los Concejos Municipales determinarán los circuitos o zonas electorales para la elección de cada Juez, que coincidirá con su competencia territorial.

Solamente los ciudadanos inscritos electoralmente en el lugar de la respectiva competencia territorial podrán participar en dicha elección.

PARAGRAFO. De conformidad con la reglamentación que haga la ley, el Consejo Nacional Electoral procederá a organizar la convocatoria a elecciones para jueces de paz.

ARTICULO 7o. (Nuevo) La ley establecerá un régimen especial de elecciones para jueces municipales y jueces de paz, proveerá la financiación estatal de los gastos en que incurran los aspirantes, determinará las faltas absolutas o temporales y el modo de llenarlas y demás disposiciones necesarias para su elección y buen desempeño.

ARTICULO 8o. (Nuevo) El artículo 164 de la Constitución Nacional quedará así:

La ley podrá crear diversas clases de jurisdicción, de tribunales y juzgados, fijando sus respectivas competencias.

Igualmente, podrá la ley instituir jurados de ciudadanos para causas penales o disciplinarias.

Carlos Daniel Abello Roca

EXPOSICION DE MOTIVOS

Para sustentar el proyecto de Reforma Constitucional "por el cual se establece la elección popular de Jueces Municipales y Jueces de Paz"

La crisis en la que se debate la justicia colombiana demanda su inmediata recuperación. Pero estimamos que dicha recuperación no se logra solamente con el fortalecimiento institucional sino también rescatando la perdida credibilidad

dad ciudadana. En ese propósito la elección popular de jueces municipales y de jueces de paz está llamada a cumplir una benéfica función pedagógica.

El experimento de la elección popular de Alcaldes Municipales inició ese proceso, que la Asamblea Constituyente se propone extender ahora a la selección de Gobernadores Departamentales. Pero ese esquema de la democracia participativa que así cubriría al poder legislativo y a las primeras autoridades del ejecutivo, en sus órbitas nacional, departamental y municipal, pretendemos implantarlo en el órgano jurisdiccional, por lo menos a nivel del núcleo municipal.

El artículo primero del proyecto se concreta a incluir en la rama jurisdiccional el Consejo Superior de la Magistratura, el Consejo de Estado y las autoridades que establezca la ley, de manera que en este último ítem queden comprendidos funcionarios permanentes o *ad hoc* que

ejerzan en determinados casos competencias propias de la justicia.

El resto del articulado se refiere al sistema de elección, competencias territoriales y funcionales, calidades y períodos de los jueces municipales y de paz. Estos últimos, que no existen en nuestra legislación, vendrían a reemplazar los actuales Comisarios o Inspectores de Policía, otorgando a los habitantes de pequeños municipios y a los barrios o comunas de las ciudades la oportunidad de zanjar sus diferencias o problemas policíacos en equidad y sin formalismos procesales.

Se trata, en síntesis, de lograr una justicia con participación directa y responsable del ciudadano, bajo su permanente vigilancia.

Honorable Constituyente,

Carlos Daniel Abello Roca

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 52

Título: RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Autor: MIGUEL SANTAMARÍA DÁVILA

Por el cual se establecen responsabilidades de los funcionarios públicos que incumplan con sus deberes para con los ciudadanos.

Presentado por el Constituyente *Miguel Santamaría Dávila*.

ARTICULO. El artículo 51, responsabilidad por los atentados contra los derechos del Título III, quedará así:

"Las leyes determinarán la responsabilidad *im-prescriptible* de los funcionarios públicos que atenten contra el libre ejercicio de los derechos y garantías que esta Constitución consagra.

Las indemnizaciones que por esta causa decrete la autoridad pertinente, serán de cargo del funcionario y, subsidiariamente, de la Nación.

Habrá un Tribunal especial de Apelación que tramitará y resolverá en forma sumaria sobre los daños, que por acción u omisión de un funcionario, denuncie cualquier ciudadano. Al admitirse la acción se ordenará tomar de inmediato las providencias tendientes a restablecer el libre ejercicio de los derechos conculcados".

Lo propio procederá cuando se pida protección del medio ambiente o se afecte el derecho a vivir en razonables condiciones de salubridad, por un acto arbitrario o ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1o. Hoy constitucionalmente, en el artículo 37, está consagrado que no hay obligaciones irredimibles...

De acuerdo con este mandato la ley tiene reglamentado el principio de la prescripción. De tal manera, que actualmente todas las obligaciones prescriben.

Aquí en el artículo que proponemos se consagra la *imprescriptibilidad* de la responsabilidad de los funcionarios públicos por violación de la Constitución Nacional o de la Ley.

Nuevo y necesario precepto que garantiza la vigencia en el tiempo, de un orden jurídico y coloca sobre el funcionario un dique

a la posibilidad de alterar ese orden jurídico.

2o. Los derechos y garantías que consagra la Constitución Nacional, tienen que poder ejercerse libremente. Quien atente contra ese libre ejercicio, si es funcionario, está violando gravemente sus obligaciones. Su responsabilidad no cesa mañana, no cesa nunca, y responderá por ello, aun con su propio peculio.

Pero como el particular no puede quedar sometido a su patrimonio, debe responderle, subsidiariamente, el patrimonio de la Nación.

3o. Es necesario que se diga en forma expresa, que el funcionario competente debe tomar de inmediato todas las medidas indispensables para el restablecimiento de los derechos que han sido atropellados. Es un control rápido, que eficazmente sirve al particular y no lo deja a merced de las consecuencias del acto arbitrario del funcionario.

Miguel Santamaría Dávila
Constituyente

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 53

Título: CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

Autor: MIGUEL SANTAMARIA DAVILA

ARTICULO NUEVO. "Las ciudades con más de trescientos mil habitantes podrán acceder a una circunscripción electoral propia, que elegirá senadores, representantes, diputados y sus propios concejales".

"Los Distritos Especiales no participarán en la elección de diputados de su departamento."

EXPOSICION DE MOTIVOS

El propósito de esta nueva norma es:

1o. Ofrecer a la provincia la oportunidad de buscar en forma más directa, más actuante

la solución a sus propios problemas, obteniendo como inmediata consecuencia su fortalecimiento.

2o. Terminar la burla consuetudinaria del sufragio, que ha alejado cada vez más a los buenos ciudadanos de las urnas.

3o. Acabar así mismo, con la trashumancia electoral que ha constituido un engaño para nuestro pueblo.

4o. Llevar al ciudadano a una verdadera democracia participativa acercándolo a la definición de su propio destino, impulsando el progreso de todas las regiones.

Coadyuvamos aquí la propuesta del Constituyente Jaime Castro, en el sentido de que "en las elecciones locales sólo participarán los ciudadanos residentes en el respectivo municipio".

Con el debido respeto del honorable Constituyente, ampliamos este punto para permitir el sufragio a los oriundos del municipio que no residan en él.

Miguel Santamaría Dávila
Constituyente

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 54

Título: ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Autor: CARLOS HOLMES TRUJILLO

Bogotá, D.E., marzo 8 de 1991

Doctor
JACOB PÉREZ ESCOBAR
Secretario General
Asamblea Nacional Constituyente
Ciudad

Apreciado doctor:

Adjunto a la presente le hago entrega del Proyecto de Reforma a la Constitución Política de Colombia, que me permite poner a consideración de la honorable Asamblea Nacional Constituyente.

Reciba un cordial saludo.

Atentamente,

Carlos Holmes Trujillo García

ARTICULO 1o. El artículo 1º de la Constitución Política quedará así:

De la naturaleza del Estado

La República de Colombia es un Estado de participación democrática y social en el cual se reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que esta Constitución establece.

La ley orgánica de la planeación reglamentará los Colegios de Planeación Participativa y Ascendente como mecanismo de articulación de los planes de las entidades territoriales.

ARTICULO 2o. Artículo nuevo.

Del voto programático

El que sufraga o elige a funcionarios investidos de autoridad política, salvo al Presidente de la República, impone por mandato al elegido el programa que presentó como candidato.

La Ley reglamentará el ejercicio del voto programático y determinará el ámbito de su aplicación.

ARTICULO 3o. Artículo nuevo.

De la revocatoria del mandato

El mandato conferido en virtud del voto programático es revocable por incumplimiento. La Ley determinará lo concerniente a su revocatoria.

ARTICULO 4o. Artículo nuevo.

De la defensoría de la participación social

Las autoridades de la República garantizarán la efectiva aplicación de los mecanismos consagrados por esta Constitución para promover y fortalecer la participación social.

ARTICULO 5o. Artículo nuevo.

De la planeación participativa y ascendente

El plan de desarrollo económico, social y educativo se elaborará aplicando criterios de participación ascendente.

ARTICULO 6o. Los incisos 1º y 3º del artículo 98 se modificarán como sigue:

El inciso 1º quedará así:

Admitir o no las renuncias que presenten el Presidente, o el Vicepresidente de la República.

El inciso 3º quedará así:

Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente, no siendo caso de enfermedad y decidir las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.

ARTICULO 7o. El artículo 115 de la Constitución política quedará así:

Para ser Presidente o Vicepresidente de la República, se requieren las mismas calidades que para ser Senador.

ARTICULO 8o. El artículo 124 de la Constitución Política quedará así:

El Vicepresidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de 4 años. La elección se hará simultáneamente en la misma tarjeta electoral dentro de las formas que determina la Ley.

El Vicepresidente de la República será elegido en los casos de falta absoluta o temporal de éste.

El primer período del Vicepresidente se iniciará el 7 de agosto del mismo año en que empieza el período presidencial.

A falta del Vicepresidente, entrarán a ejercer la Presidencia de la República los Ministros en el orden que establezca la Ley y en su defecto los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la Capital de la República la persona que de conformidad con este artículo reemplace al Presidente, pertenecerá al mismo partido político de éste.

En las faltas temporales del Presidente de la República bastará que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuere necesario.

ARTICULO 9o. El artículo 127 de la Constitución Política quedará así:

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del período presidencial, y el Congreso procederá a elegir nuevo Vicepresidente.

Si el encargado de la Presidencia de la República fuere un Ministro o un Gobernador, por falta absoluta del Vicepresidente, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los 10 días siguientes, con el fin de elegir al Vicepresidente, quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de

la República. En caso de que el Ministro o el Gobernador encargado no hiciere la convocatoria, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia presidencial.

Son faltas absolutas del Vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por el Senado.

El Congreso podrá reunirse por derecho propio o por convocatoria del Gobierno, para elegir Vicepresidente cuando esta dignidad estuviere vacante.

ARTICULO 10. El artículo 123 de la Constitución Política quedará así:

El Presidente de la República o quien haga sus veces no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo sin aviso previo al Senado o en receso de éste a la Corte Suprema de Justicia.

La infracción de esta disposición implica abandono del puesto.

El Presidente de la República o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro de un año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado. Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el Vicepresidente ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De la naturaleza del Estado

Estado de Participación democrática y social

El Estado de Participación Democrática y Social como principio orientador haría obligante la promoción de la justicia social, la democracia participativa y la participación creadora de los ciudadanos en la vida de la sociedad.

Así como la concepción individualista de los derechos fue la guía de la Constitución de 1886 y en 1936 el país se abrió en forma explícita a la época del Constitucionalismo Social, 1991 debe marcar la iniciación de la era de lo que me atrevería a denominar el Constitucionalismo de Participación Social.

Los grandes desequilibrios que afectan la vida de la Nación, son consecuencia de la falta de participación institucional y colectiva.

El Estado centralista de hoy no participa en la construcción del ambiente que fertilice el surgimiento de oportunidades renovadas porque la intervención degeneró en absorción; el ciudadano no participa del Derecho que le es propio que se respeten su vida, honra y bienes porque el aparato diseñado para ese efecto perdió eficacia y credibilidad; las regiones no participan en el grado que su condición amerita por cuanto están maniatadas en el orden

legislativo y financiero; el Congreso ha dejado en buena medida de participar en las funciones que son de su esencia, ya que a través del uso de los poderes de excepción ellas cambiaron de esfera; los partidos políticos no participan en la conducción de la opinión ciudadana debido a que abandonaron las mayorías y se hallan empeñados en cultivar minorías decisorias si en nuestro régimen de representación, pero minorías en todo caso; el país no participa de las posibilidades que emanen de un mundo globalizado e interdependiente en virtud de que se ha dedicado al culto mediterráneo; la administración pública no participa en el establecimiento de mecanismos de respuesta y atención debido a que se distanció de la ciudadanía y a que elabora encerrado en un refugio de inefficiencia y corrupción en lugar de hacerlo en un escenario de servicio; los funcionarios públicos no participan en la administración como consecuencia que se perdió el sentimiento de integralidad y pertenencia, los cuales han sido reemplazados por las ataduras a los pequeños marcos fraccionados de poder; las minorías étnicas no participan de la vida de la Nación, pues su medio padece de las limitaciones del siglo pasado cuando el mundo aguarda expectante la iniciación del siglo XXI; nuestros ciudadanos no participan de la paz porque las esperanzas de obtenerla han desfallecido, en veces frente a la amenaza de un individualismo disolvente que creó la doctrina del salvaje quien pueda, otras porque la imagen del Estado todopoderoso, del dador sin límites, no ha podido más que producir frustraciones ante su incapacidad de generar soluciones, y siempre por la ausencia de un movimiento fundado en la propia psicología colectiva que partiendo del modesto reconocimiento de los límites que impone nuestra condición haga del Estado la fuerza que impulse el recurso existente en una comunidad organizada para la construcción.

En fin, vivimos en medio de la crisis de la participación, la cual no puede superarse sino en tanto convirtamos el estímulo a su cultura en el norte que la transforme en el gran motor de la vida colombiana.

Lo que corresponde propiciar ahora, cuando está muy avanzado el tránsito del capitalismo industrial al capitalismo del conocimiento y de la información, a pesar del rezago que acusa nuestra Nación frente a los perfiles inocultables de esta gran tendencia, es la garantía del derecho a participar en la vida de la sociedad, en un marco de cooperación, de estímulos y de esfuerzos reciprocos, que trascienda el salvajismo del combate solidario y evite la frustrante expectativa de recibir a plenitud porque así lo consagra una norma superior.

La participación democrática y social debe ser fuente de conocimiento, de organización y de producción, así como el nutriente del sentimiento de pertenencia que los hombres y las sociedades deben cultivar para que sea más grande el orgullo por los logros alcanzados y más agudo el celo que se asigna a preservarlos, transformarlos y mejorarlos.

Concebidas así las cosas, tendremos no un Estado ausente porque interfiere ni un Estado om-

nipresente porque lo domina todo, sino uno que facilita, y estimula, motiva, convoca, reúne voluntades y ejerce su poder de intervención para corregir desafíos y atentados contra la sociedad.

Autonomía: Base de la participación municipal y regional

Los municipios y las regiones deben tener derecho a participar en el diseño de las políticas generales, es propio que su voz se escuche para definir un desarrollo articulado, el itinerario de su acción no puede continuar obedeciendo a las decisiones que se tomen en la cumbre del centralismo, y bueno es que en lugar de tener un gobierno central fuerte para un país débil busquemos construir un país fuerte cuyo gobierno reencuentre su legitimidad en el respeto a la voluntad popular expresada libremente en los distintos niveles.

Así como en su momento se ensayaron argumentos contra la elección popular de los Alcaldes, algunos de los cuales sugerían la inmadurez de los municipios para dar ese paso, olvidando que sus habitantes han concurrido a la elección de los Presidentes de Colombia, durante muchos años, ahora hay quienes señalan que la elección de los Gobernadores atentaría contra la unidad del Estado.

Yo no lo creo.

Estimo, por el contrario, que los mecanismos democráticos son fuente de unidad, contrariamente a lo que significa los procedimientos cuyo origen no es el querer de los asociados.

Romper el centralismo es, como lo calificó Jordi Borja, acabar con la expropiación popular.

Defensoría de la participación social

La participación social no puede ser un objetivo pasajero, ni estar sometida a la voluntad de los gobernantes de turno, tantas veces carentes de vocación política para estimularla, como lo demuestra la experiencia que hasta el momento se ha vivido con respecto a la puesta en marcha de los mecanismos que se diseñaron dentro del proceso de descentralización.

Su promoción y fortalecimiento debe ser una obligación de las autoridades de la República.

Ella constituye no sólo un propósito nacional sino uno de los aspectos predominantes de la agenda internacional contemporánea como un principio de organización civil de indispensable aplicación, al igual que una de las tendencias predominantes en el mundo contemporáneo, tal como lo enseña el ejemplo de la democracia norteamericana, citado por el doctor Mario Calderón Rivera, reconocida autoridad colombiana en la materia, en reciente estudio elaborado para el proyecto Colombia Siglo XXI, promovido por varias Cámaras de Comercio del país.

Mi propia experiencia como Alcalde de una de las principales capitales de Colombia y el contacto que tales responsabilidades me permitie-

ron establecer con mi comunidad y con colegas de diversos municipios, me llevó a concluir que el desarrollo de los instrumentos de participación ciudadana es función indelegable de quienes la Constitución o las Leyes les otorga el deber de ponerlos en marcha.

En tratándose ahora no del programa para una ciudad o de una actitud circunstancial sino de una finalidad de todo el aparato del Estado, es indispensable definirle a las autoridades ese papel de tal manera que la nueva cultura de participación que todos buscamos promover encuentre en la propia acción del gobierno en todos sus niveles su principal factor de estímulo.

Se impone, en consecuencia, la necesidad de radicar en cabeza de las autoridades la tarea de garantizar la efectiva aplicación de los canales que la Constitución establece para promover y fortalecer la presencia de la sociedad en todos los escenarios de la vida comunitaria a fin de que sean ellas los primeros y más entusiastas defensores de la participación social.

Planeación participativa y ascendente

Los criterios de la planeación deben ser objeto de sustanciales modificaciones a fin de que ellos respondan al tránsito del manejo centralista hacia la autonomía regional y local; y de la democracia de representación a la democracia representativa.

Ella debe ser el resultado de un proceso de participación ascendente y no de la imposición hecha desde el centro que pretende irrigar prioridades definidas en la esfera nacional a todas las entidades territoriales.

La política que se propone para la elaboración de los planes de desarrollo económico, social y educativo concibe el municipio como punto de partida en forma tal que se reconozca su condición de célula fundamental de la vida colombiana.

Su legitimación en los distintos niveles, deberá ser, igualmente resultado de la participación que es deber de los Jefes del Ejecutivo promover y derecho de la comunidad reclamar.

En el ámbito municipal la necesaria colaboración sociedad-gobierno se logrará mediante el empleo de las distintas formas de participación existentes y de las que puedan consagrarse en la nueva Constitución según sean las circunstancias de cada localidad.

Los planes de las entidades territoriales intermedias deberán recoger, dentro del mismo orden de ideas, no sólo el marco general que se derive de sus propias competencias sino las tendencias cuya identificación surja de las visiones municipales en virtud de la presencia decisoria de estas entidades dentro del mecanismo que se defina para su articulación.

Así mismo, el plan nacional comprenderá los lineamientos derivados del ámbito de competencias que le es propio al igual que las orienta-

ciones territoriales que se desprendan del proceso ascendente que se propone.

El mecanismo de articulación que se plantea, serían los colegios de planeación participativa y ascendente cuya creación no pretende interferir la competencia que en esta materia tienen Concejos, Asambleas y Congreso, sino por el contrario coadyuvar a la labor que al respecto deben cumplir los responsables de la elaboración y presentación de los respectivos planes de desarrollo. Estarían conformados de tal manera que tengan asiento en ellos, en las distintas instancias, representantes con legitimidad y poder de decisión.

Coincido con el Constitucionalista Luis Carlos Sánchez cuando afirma "que el mecanismo que hace compatibles democracia y planificación es la concertación económica; un plan concertado es una democracia participante en la que las decisiones no se imponen porque han sido convenidas con quienes deben cumplirlas, con sus destinatarios". Se busca, pues, la vigencia de una planeación democrática.

Del voto programático

El voto programático sería una figura novedosa cuyo nacimiento estaría inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación de las expectativas, como resultado de un creciente proceso de maduración, y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisivo de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento.

Es evidente que si algo nutre el creciente abstencionismo, fenómeno que atenta contra la legitimidad de las instituciones, es el criterio compartido por amplios sectores de la sociedad según el cual las actuaciones de los elegidos no corresponden a las propuestas, ideas, promesas o compromisos adquiridos en el curso de las campañas electorales.

Su ejercicio induciría la presentación de programas que acordes con el plan de desarrollo económico, social, resulten viables, realistas y financierables, daría lugar, en la medida en que su práctica se aclimate, a una comunicación más constante y directa del elegido con el elector por cuando los balances periódicos se convertirían en una necesidad, estimularía un proceso de vinculación de las comunidades con sus gobiernos fundada en el aprendizaje de los mecanismos globales del gobierno, prepararía a los ciudadanos para el mejor uso de las nuevas herramientas de participación e implicaría en la práctica una consulta popular sobre las prioridades comunitarias simultáneamente con la elección de las autoridades.

De esta manera, se definiría en términos calificables el mandato y se construiría la base para su revocatoria, con lo cual se pretende estimular la mayor responsabilidad política y gubernamental.

El proyecto defiere a la sabiduría de la Ley la reglamentación de los aspectos relacionados con la inscripción de los programas, los mecanismos para su ejercicio y los procedimientos para la calificación de los niveles de cumplimiento, así como la determinación de las entidades territoriales en las cuales debe procederse a su aplicación.

Es indispensable precisar que el voto programático, en una primera etapa, se dirigiría a vigorizar la vida local y departamental por cuanto implicaría la creación de un nuevo mecanismo vinculante entre el Estado y la ciudadanía.

La Ley deberá dar respuesta a las necesarias inquietudes que surgirán para proceder a su aplicación e igualmente definirá el procedimiento para la revocatoria del mandato.

El proceso será lento y deberá ser sometido a ajustes, pero es indispensable iniciar lo en búsqueda de la recuperación de la credibilidad perdida y como fuente de una nueva legitimidad.

La revocatoria del mandato

El voto programático ejercido dentro de los parámetros que defina la Ley, conllevaría la precisión del mandato para el elegido.

Es necesario, entonces, prever el mecanismo político que comporte la consecuente sanción cuando la labor del gobernante no se dirija a ejecutar las tareas indispensables para atender las prioridades definidas por la comunidad en el acto mismo de la elección.

Teóricamente el juicio ciudadano en un régimen democrático se produce en los debates electorales posteriores cuando, a través del sufragio, se ratifica la confianza mediante la reelección o se retira en virtud del fallo en contrario.

Tal facultad podría predicarse, en realidad de verdad y con las naturales reservas, en el caso de los integrantes de los cuerpos de representación popular, mas no en tratándose hoy en día de los Alcaldes, por ejemplo, ya que existe la prohibición de reelegirlos para el período inmediatamente siguiente.

Igual cosa sucedería si se consagra la elección popular de los gobernadores, figura que comparto plenamente con igual limitación.

Lo anterior conduce a la necesidad de que, para fortalecer la democracia participativa en Colombia, se definan procedimientos que permitan que el malestar de la comunidad pueda manifestarse en relación con la tarea de los elegidos cuando tal situación se presente a juicio de los propios ciudadanos y con el cumpli-

miento de las precisiones, requisitos y determinaciones de la Ley para evitar su abuso.

Dicha figura es la revocatoria del mandato.

Del Vicepresidente de la República

Al sistema presidencialista que nosotros tenemos corresponde con más fidelidad la existencia del cargo del Vicepresidente de la República, que no el de Designado. En su obra "Introducción a la Política", el expositor francés Maurice Duverger sostiene la siguiente tesis:

"El Ejecutivo es el centro del poder real en los Estados modernos. Por el contrario el Legislativo no tiene más que un poder de control de limitación y freno. La designación de jefes por el conjunto de los ciudadanos es, pues, esencial."

A fe que dicho autor tiene razón y está en lo cierto. La persona llamada a reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas, es un Jefe de Estado en potencia. Por lo tanto su designación corresponde hacerla en votación directa del pueblo, como participación efectiva de éste en la escogencia de su gobernante. La elección por el Congreso, del llamado Designado a la presidencia, tiene mayor semejanza con la estructura política de los regímenes parlamentarios. "El escrutinio de las realidades de la política colombiana hace aconsejable la supresión de la Designatura y el restablecimiento del cargo del Vicepresidente de la República, elegido por votación directa, el mismo día de la elección del Presidente titular, a quien debe reemplazar en un momento dado y conforme a lo previsto en la Carta Fundamental. Sus condiciones y calidades deben ser las mismas exigidas al Jefe del Estado".

Un prejuicio en derrota

El prejuicio existente en la mentalidad de los colombianos respecto de la Vicepresidencia de la República, frecuentemente invocado con referencia al conflicto institucional suscitado con motivo de la crisis política que condujo al golpe de Estado del 31 de julio, ha sido superado. Dicho prejuicio fue expuesto así por el señor Ministro de Gobierno, doctor Alberto Lleras Camargo, cuando sometió a la consideración del Congreso la reforma constitucional de 1945:

"Ya en ocasión anterior tuve la oportunidad de explicar la reforma que, en concepto del Gobierno, resolvería de una manera definitiva cualquier problema que pudiera presentarse en el futuro con la falta absoluta del Presidente. El sistema constitucional de 1886 preveía la elección simultánea del Presidente y de su sucesor, el Vicepresidente. En los primeros tiempos no dio lugar la Vicepresidencia como cargo afectivo. Pero no bien desapareció esa causa personal, sobre todo el conflicto. El conservatismo, ya dividido hondamente, quiso resolver la

escisión llevando dos adversarios, representantes de grupos antagónicos, como candidatos para la Presidencia y la Vicepresidencia. El golpe de Estado del 31 de julio no tuvo otro origen. Sólo una elección homogénea, muy difícil de lograr, y un alto espíritu republicano predominante en las costumbres políticas pudo evitar tropiezos semejantes para el orden jurídico. El sistema adoptado posteriormente y que hoy rige es el de Designados, de origen parlamentario, quienes reemplazan al Presidente en las faltas accidentales y solamente para convocar a elecciones cuando la falta absoluta se produce antes del último año del período. Este sistema es bastante artificial y un poco extraño a la lógica de la Carta. Con todo no ha ofrecido inconveniente. Tampoco se han presentado faltas absolutas del Presidente sino en un caso, el del señor Suárez, que se produjo en el último año de su período. Pero el país acaba de confrontar la posibilidad de que la renuncia presidencial, es decir la falta absoluta, se produzca antes del último año."

Examen del prejuicio

Pensar que el Vicepresidente, por el hecho de ser la persona señalada por el pueblo para reemplazar al Jefe de Estado en sus faltas absolutas o temporales constituye una amenaza para la seguridad de aquél y por consiguiente para la estabilidad política de la Nación colombiana, constituye un grave error en la interpretación de los fenómenos sociales. Porque si eso fuese cierto, también el Designado constituiría una amenaza, ya que elegido por el Congreso se presume su respaldo y estando señalado por la Constitución para sustituir al Presidente en los casos en ella misma señalados, la ambición de poder podría surgir en su mente de la misma manera que se supone surgiría en la del Vicepresidente de la República. Una suposición de esa naturaleza no puede inspirar las decisiones de los Constituyentes. Lo que hay que presumir es lo contrario: que tanto el designado como el Vicepresidente de la República escogido el primero por el Congreso y el segundo por el pueblo, son personas intimamente vinculadas a la vida política del país y por consiguiente interesadas en el respeto a su organización institucional. El derecho en general –público y privado– no es otra cosa que un tejido de normas montadas sobre presunciones que no solamente corresponden a la naturaleza de las cosas sino a los objetivos compartidos por los miembros de una sociedad determinada. Y si, a través de la historia, salvo contadas excepciones que confirman la regla, nuestros hombres de gobierno han demostrado su vocación democrática, su acatamiento a la Constitución de la República y su voluntad de vivir en un ambiente de progreso dentro del orden y la libertad, mal podemos caer en la contradicción de que el Designado corresponde por sus virtudes a esa tradición del país y en cambio se apartaría de ella el Vicepresidente. Al contrario: aun aceptando que tanto el uno como el otro tienen inviolables compromisos con el régimen de de-

recho, es presumible que sean mucho mayores esos compromisos en el caso del Vicepresidente de la República, porque su elección es el resultado de una consagración democrática directa, resultante de una campaña electoral en la cual tiene que obtener el resultado de la opinión pública, mientras que el primero puede de resultar elegido sólo como consecuencia de simples combinaciones de mecánica parlamentaria y aun como resultado de decisiones casi unipersonales de Jefe del Estado que se formaliza constitucionalmente a través del órgano legislativo. El Vicepresidente debe tener las mismas condiciones que le exige la Constitución Nacional al Presidente de la República. Lo cual significa que esas condiciones no son solamente las mínimas impuestas en la carta y que pertenecen al estrecho marco del derecho positivo sino las máximas de carácter político y moral que resultan de una vida pública permanentemente sometida al examen y al juicio imitable de los ciudadanos. Si un dirigente político que llega a la Vicepresidencia de la República como resultado de una voluntad popular es tachado a base de simples presunciones como un conspirador en potencia, sólo porque está llamado a reemplazar eventualmente al Jefe del Estado, la misma razón habría para suponer que éste puede también, por ambición de poder, conspirar contra las instituciones. Casos numerosos hay en la historia de América Latina de violaciones de la Constitución cometidas por los Jefes de Gobierno y autogolpes enderezados a mantener en el tiempo y en el espacio determinadas situaciones de privilegio. El Presidente de la República tiene más poder que el Vicepresidente y también él puede conspirar contra el régimen de derecho. Pero si la elección lo que supone es un acto de fe en las virtudes republicanas del Jefe del Estado y en el raciocinio del pueblo que lo escoge, la misma razón existe para pensar que el Vicepresidente seleccionado en idéntica forma, posee los mismos excelsos atributos. En consecuencia no se puede privar al Vicepresidente de la misma presunción que ampara al Presidente titular, ni supone que el pueblo acierta en cuanto al juicio sobre las calidades morales del primero y debe equivocarse en cuanto al segundo. La presunción de que quienes llegan a la cumbre de nuestra organización democrática son personas compenetradas con el espíritu republicano de la Nación y de nuestras instituciones debe co-

bijar por igual al Presidente y al Vicepresidente como cobija ahora al Designado.

Si se pretendiera proceder sobre hipótesis contrarias, serían imposibles no sólo la elección de un Presidente por voto directo, pues también desde el Gobierno se puede conspirar contra las instituciones, sino también la del Designado, pues el origen parlamentario no lava de ilegitimas ambiciones a quien esté dispuesto a propiciar una falta absoluta o temporal del Presidente de la República para reemplazarlo.

La garantía del orden institucional

El prejuicio antivicepresidencial originado el 31 de julio parte del supuesto de que nada ha sucedido de allí en adelante tanto en la organización del país como en el espíritu de los colombianos. Desde el punto de vista se olvida que existe ahora un ejército profesional modelo de América Latina, cuya función ha sido defender las instituciones aun en medio de las más fuertes tempestades políticas. A pesar de la tendencia general de nuestro hemisferio, poco a poco se han ido afirmando entre nosotros la certidumbre y la conciencia de que la función de las fuerzas armadas es no sólo defensa de la soberanía nacional sino la orden constitucional de amparar y servir de brazo armado a las autoridades legítimamente constituidas.

Personalmente pienso que una de las condiciones básicas del funcionamiento del Estado es la credibilidad de los gobernantes a todos los niveles, pero especialmente la del Jefe del Estado. Si esa credibilidad falla, los ciudadanos carecen de una orientación cierta y la confusión resultante convierte a la sociedad en un barco sin brújula. Decir la verdad y decirla con pasión republicana hasta el punto de inspirar confianza en los propósitos del gobierno, sin que haya derecho a pensar que desde la cumbre de la administración existe una política para la retórica y otra clandestina, para practicarla o fomentarla a espaldas del pueblo, es condición moral y psicológica indispensable para la buena marcha de los asuntos públicos. Si esto es así, y espero que los honorables Constituyentes coincidan conmigo en que no puede ser de otro modo, hay necesidad de establecer como principio básico de la seguridad de nuestra vida republicana la lealtad permanente, insospe-

chable e insobornable de las Fuerzas Armadas a su comandante supremo, el Presidente de la República y a la norma constitucional. Por lo menos es el concepto que han consignado en todos los casos los diversos Presidentes de la República, cuando en documentos de Estado se han referido a la función del Ejército Nacional. El desarrollo de nuestra vida histórica, a partir de la conformación del Ejército regular confirma este criterio, salvo excepciones que no pueden ser tenidas como norma, razón por la cual resultaría contrario a la verdad afirmar que la solidez de nuestra organización republicana depende de que el pueblo no tenga oportunidad de seleccionar al Vicepresidente cuando es ostensible que esa solidez está condicionada a la profesionalidad y a la lealtad de las Fuerzas Militares.

El golpe de estado del 31 de julio hay necesidad de analizarlo, pues dentro de un momento y de un contexto histórico y social determinado, en lugar de convertirlo alegramente en un argumento tan superficial como sempiterno para juzgar situaciones nuevas y completamente distintas de las que se presentaron en aquella ocasión.

Si, por el contrario, se parte del supuesto, éste es absurdo, de la deslealtad de las Fuerzas Militares y de su desvío por las instituciones, de nada valdrá que el pueblo elija al Vicepresidente ni que el Congreso elija al Designado, pues el desbarajuste vendrá como consecuencia de una ambición desenfrenada de poder por parte de un elemento castrense o como resultado de una grave situación social y política que las autoridades civiles fueran incapaces de manejar dentro del marco de las leyes.

Si, pues, la soberanía reside esencialmente en la Nación y de ella emanan los poderes públicos, según el principio establecido en el artículo 2º de la Carta, corresponde al pueblo no solamente elegir al Presidente de la República, sino al Vicepresidente, con mucha mayor razón después de modificada la institución de la Designatura en la forma como lo estableció el Acto Legislativo número 1 de 1977.

De los honorables Constituyentes

Carlos Holmes Trujillo García

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 55

Título: DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Autores: ANTONIO NAVARRO WOLFF, ALVARO ECHEVERRY Y OTROS

Por el cual se dispone la inclusión de disposiciones transitorias en el texto de la Constitución Nacional, aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente.

Llermo Nieto, Alberto Zalamea, Angelino Garzón, Abel Rodríguez C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

No se oculta a los honorables Constituyentes la importancia de la propuesta que presentamos a su consideración.

Se trata, como lo indica el *artículo único*, de lograr la vigencia en forma inmediata, en cuanto al funcionamiento de los poderes públicos, de la Nueva Carta Constitutiva del país.

Para ello se propone que el texto único de la Constitución que habrá de ser aprobado por la Asamblea Constituyente, contenga un título especial de Disposiciones Transitorias, en las cuales se prevea de manera clara y expresa, desde cuándo comienzan a operar y tener vigencia las reformas introducidas a las instituciones políticas del país.

Tales normas transitorias, desde luego, no pueden ser precisadas desde ahora, como quiera que todavía se desconoce el alcance de las enmiendas que habrán de introducirse. Pero es indispensable que el tema quede explicitado, de suerte que se cumpla la finalidad que nos proponemos y que el país demande; que los cambios políticos no sufran demora, porque en caso contrario, las frustraciones nacionales adquirirían unas dimensiones cuyas consecuencias nadie puede prever. Igualmente, el Proyecto busca que el tránsito entre una y otra normatividad constitucional, la que desaparece y la que nace, se produzca sin sobresaltos y traumatismos, o como lo dice nuestro proyecto, de manera normal. Ello, en virtud de disposiciones transitorias claras e inequívocas.

De los honorables Constituyentes:

Antonio Navarro W., Carlos Lleras De la Fuente, Alvaro Echeverri U., Cornelio Reyes, Guillermo Nieto, Alberto Zalamea, Angelino Garzón, Abel Rodríguez C.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 56

Título: PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
Autor: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Bogotá, D.E., 7 de marzo de 1991

Con mis sentimientos de consideración y aprecio.

Pablo J. Cáceres Corrales
Presidente

INDICE GENERAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Planteamientos y Propuestas ante la Asamblea Nacional Constitucional

- I. REFLEXIONES BASICAS SOBRE LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES 21
- II. METODOLOGIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA COLOMBIANO 22

A. La racionalización de la función legislativa	22
B. Derechos Humanos y sistema jurídico.....	23
C. Sistema integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.....	24
D. La titularidad de la función de control constitucional	25
E. La autonomía de la justicia	26
 III. ARTICULOS PROPUUESTOS.....	
A. La integración de la Corte y el Consejo de Estado.....	26
B. Sobre Jurisdicción Constitucional	27
C. La autonomía y la Administración de Justicia	27
D. Criterios para señalar la competencia del Congreso.....	28

Doctores
ALVARO GOMEZ HURTADO
ANTONIO NAVARRO WOLFF
HORACIO SERPA URIBE

Presidentes de la
Asamblea Nacional Constitucional
Y miembros nuestros de la Asamblea
Ciudad

Respetados Señores:

Me permito hacer entrega a ustedes de las consideraciones y propuestas que la Corte Suprema de Justicia presenta a la honorable Asamblea Constitucional para su inscripción y trámite.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Planteamientos y Propuestas ante la Asamblea Nacional Constitucional

Bogotá, D.E., 6 de marzo de 1991

I. REFLEXIONES BASICAS SOBRE LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES

Desde que el Hombre abandonó la intuición para explicarse los fenómenos de la naturaleza y su comportamiento en sociedad, creó un sistema de poder inmerso en las relaciones de un mundo que abandonó definitivamente el culto de la persona y la entronización de autoridades indiscutidas, absolutas y superiores a los seres humanos que gobernaban a su antojo, y rescató el concepto de comunidad en su esencial valor moral y político para respaldar la esencia de la potestad pública e indicar que ésta sólo existiría y actuaría en los términos en que los pueblos decidieran mediante dictámenes precisos emanados directamente de sus miembros o de sus representantes. Las ideologías se dieron a la tarea de explicar los novísimos contenidos concretos del Derecho y del Estado y acudieron presurosamente a los recursos epistemológicos de la filosofía política para establecer los presupuestos, las hipótesis y las variables que desde hace doscientos años han servido, doctrinariamente, para construir la relación estatal a partir del nacimiento del individuo, de la persona, del ciudadano y sus atributos en un sistema cambiante de derechos y libertades. A este logro de la modernidad se agregó todo un esquema de garantías expresado, de manera concreta, en el aparato estatal, en los principios que lo vertebran, en los controles de su funcionamiento y en los mecanismos de revisión periódica de tal estructura.

Esta fue la transformación que signó las revoluciones del Siglo XVIII y que indicó el camino de la evolución del Estado así inaugurado y del constitucionalismo, expresión científica de la práctica del poder, basado en la participación ciudadana, en la igualdad y la libertad de las personas y en su más independiente y soberana voluntad. La inicial formación del constitucionalismo se distinguió por la urgencia del momento. Muchas de sus decisiones respondieron a la necesidad de preservar el logro revolucionario, por lo cual, una vez superadas las amenazas del retorno de la nobleza derrotada; desaparecieron para dejar una estructura estatal y en la cual brillaron todas las calidades del individuo y las garantías que rodearon su eficacia y ejecutoriedad. Andando el tiempo, nuevas relaciones nacidas en las crisis que relata la historia contemporánea, dieron lugar a profundas transformaciones en la concepción de los derechos y en las tareas del Estado.

Las crisis y los progresos enterraron múltiples instituciones y soluciones jurídicas dogmáticas y desarrollaron o crearon innovadoras formulaciones para responder las exigencias de las remozadas relaciones sociales. En todos los casos el constitucionalismo preservó las conquistas modernizantes más esenciales que, desde sus primeras épocas, sirvieron para identificar

la democracia. Siempre se rechazó, por ejemplo, el racismo del superado régimen señorial, la desigualdad, las discriminaciones, los privilegios, los obstáculos a la construcción de los mercados nacionales, los favores monopolísticos, la concentración del poder, la dispersión de la facultad legislativa y la ausencia de los controles en el ejercicio de la potestad pública.

A tan enérgicas decisiones se unió la consagración de la distinción precisa de competencias entre las distintas autoridades, de tal manera que las instancias del derecho, desde su creación hasta su aplicación más individual y concreta, recorrieran un camino de garantías ciudadanas. La ley general y la precisión de la competencia legislativa aseguraron la igualdad; la independencia del juez, el juez propio, la publicidad del proceso, el derecho de defensa, etc., garantizaron la efectividad de las libertades; los controles del Ejecutivo preservaron el sometimiento del gobernante a la ley y el imperio del Estado de Derecho. Las nuevas responsabilidades del Estado frente al ejercicio de la propiedad y de los derechos individuales, que superaron las tesis clásicas y neoclásicas del Siglo XIX se asignaron dentro de ese cuadro de garantías engendrado en la modernidad y perfeccionado en las más agudas crisis del sistema. La reformulación de los derechos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial del Siglo XX, ratificó los mecanismos de defensa, eficacia y preservación de las libertades públicas que habían desarrollado los ordenamientos jurídicos nacionales como el derecho administrativo, las órdenes judiciales, el juicio de amparo, la seguridad, los recursos de equity, etc., etc.

Todas y cada una de las modificaciones y transformaciones de las decisiones fundamentales ocurrieron en el ámbito mismo de las contradicciones sociales y sus respectivos procesos políticos tienen como testigos los documentos constitucionales, las convenciones, las cartas y demás determinaciones constitutivas que, además de su valor probatorio para la historia, de sus aseveraciones sobre los hechos cumplidos, son programas de organización social propuestos en unas coyunturas para el comportamiento político en el futuro de la sociedad.

De manera muy general podemos afirmar que los pueblos han pasado de comarcas autárquicas, principados absolutistas, colonias o reinos independientes a Estados nacionales donde un mercado único responde a las necesidades de sus habitantes y al futuro e internacional intercambio. En la consolidación de los mercados nacionales se configuraron los sistemas o familias de derecho destinados a dar soluciones de práctica jurídica a las necesidades de los intercambios y relaciones nacionales. Del "estadio nacional" la civilización pasó a la aproximación de las naciones. El Derecho Internacional, público y privado, dio el primer paso con apoyo en la ciencia del derecho comparado para superar los obstáculos que presentaba la especificidad de cada familia. Así las reglas del Common law y de Equity se entendieron con las del Derecho Civil Continental Europeo y buscaron ante la presión de un comercio exterior cada vez más creciente, anclajes y soluciones que

han llegado, por ejemplo, hasta nosotros desde que arribó al país la Misión Kemmerer.

Hoy resulta una verdad paladina que los Estados se encaminan a la construcción de un mercado universal y por lo tanto a un sistema jurídico internacional y multisectorial. La ciencia y la tecnología han agregado su contribución a la juridicidad contemporánea. La intensidad de las relaciones civiles, comerciales, penales, de derecho público, y su progresiva implantación universal se acompaña con la utilización de la informática, el recaudo de datos y su consulta y rápida aplicación en cualquier lugar del planeta.

Tanto la adopción de las constituciones como sus reformas importantes, son producto de un decantado proceso político en el cual las distintas fuerzas sociales plantean sus aspiraciones y anhelos que deben ser recogidos por quien tiene la responsabilidad de expresar en un conjunto normativo fundamental las transformaciones deseadas, coherentes y eficaces. Subraya esta realidad el criterio que ya ha expresado la Corte en un documento anterior, en el cual se llama la atención sobre la virtud de elemento cohesionador de la sociedad que posee el derecho constitucional.

La conciencia sobre ese valor del derecho constitucional en la sociedad, de la difícil coyuntura de nuestra historia y del irresistible avance de los intercambios multinacionales, nos obligan a reflexionar sobre la enmienda democrática que ahora se debate. El orden constitucional ha demostrado a lo largo de este Siglo estar dotado de varios elementos de gran capacidad y virtud, aptos para responder a los problemas políticos que ha afrontado nuestra sociedad. Pero su práctica también nos sugiere la importancia de perfeccionar la dogmática, los principios organizativos, los medios de control y los caminos de reforma del estatuto básico.

Cuenta Colombia con toda una historia jurídica nutrida por los aportes de la jurisprudencia y la doctrina que han ajustado las instituciones, pensadas hace muchos lustros, a las urgencias contemporáneas. Pero ese enriquecimiento ha sido el producto de debates que consultaron siempre la realidad nacional y diseñaron un sistema de derecho propio. A este aporte debe responder la nueva reforma para perfeccionar, consolidar el derecho constitucional y político. Ello nos obliga a rechazar, por supuesto, toda reforma que pretenda tan sólo intercalar en nuestro constitucionalismo instituciones dogmáticas, propuestas y soluciones jurídicas tomadas sin crítica alguna de otras latitudes políticas, que históricamente respondieron a necesidades extranjeras pero que de modo alguno pueden reemplazar los más caros éxitos del sistema constitucional colombiano, probados, además, en los momentos más angustiosos de su vida política. No se forma una constitución acudiendo a un enciclopedismo de derecho comparado, donde se adquieren las instituciones de moda u otras que no serán eficaces porque desconocen la esencia misma de nuestra formación política, económica y social. Esta claridad es parte de la obligación de quienes de alguna manera estamos comprometidos en el

proceso actual y, ante todo, de quienes tienen la competencia para expedir el documento reformador que les ha pedido el pueblo colombiano. Allí está su trabajo, el límite de su jurisdicción y competencia y el objeto de la labor que le encomendaron.

Para que ello ocurra, la construcción del constitucionalismo ha obedecido siempre a profundos razonamientos o, como lo dijo el Libertador, a una elaboración de los siglos, en la cual todo está madurado y relatado sin improvisación alguna bajo la orientación de la filosofía política adoptada por la manifestación del pueblo de ciudadanos. Al mundo que nos espera tenemos que llegar con nuestros propios instrumentos, con nuestras propias soluciones, con la virtud de nuestra nacionalidad y la eficacia de las formulaciones jurídicas que la doctrina, la jurisprudencia y la práctica política nos han enseñado. Así lo han hecho otras naciones. A ello se debe su protagonismo en el escenario del nuevo derecho público internacional y a ello el éxito de sus propuestas. El tomar irresponsablemente paradigmas extranjeros, sin análisis ni reflexión, con la sola euforia intelectual que produce el falso enciclopedismo adquirido en cualquier parte, será llamado a juicio por los colombianos que deban padecer las consecuencias de semejante aventura.

Queda claro que en la precisión de los lineamientos de esa filosofía es imprescindible comprender tanto la historia de nuestro derecho y de nuestras instituciones como sus rasgos esenciales y, ante todo, las exigencias que impone la actualización de las relaciones estatales y de todo el esquema de poder. La realidad del mundo cotidiano es de obligatoria observancia, porque la constitución es un programa a cumplir en el futuro, pero un programa desprendido de soluciones meramente transitorias o que pertenecen, según la metodología, al dominio de la ley o de los acuerdos de la vida política. La supervivencia de la constitución depende, entre otras causas, de su capacidad de conformar políticamente la sociedad en sus aspectos básicos y fundamentales, para que el resto del orden jurídico pueda cumplir cabalmente la función de resolver los conflictos cotidianos.

II. LA METODOLOGÍA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA COLOMBIANO

Tantos años de elaboración constitucional han permitido que la ciencia jurídica diseña incansablemente unas reglas metodológicas de observancia, como lo enseña la doctrina en la creación y aplicación del derecho. La administración de justicia, el uso de la potestad legislativa, las determinaciones ejecutivas, la formulación de normas fundamentales y la técnica de sus reformas han sido tratados con rigor por la jurisprudencia y la doctrina que indican sabiamente cómo se producen unas y otras. Son formas de organización del trabajo pero, simultáneamente, mecanismos críticos que facilitan apreciar el cuadro institucional y el contenido del derecho para conocer, de inmediato, los puntos claves a reformar, derogar o innovar. La exigencia es doble: se requiere saber la esencia y la experiencia del derecho a transformar sus bondades y sus problemas.

Se pueden definir de manera muy práctica las observaciones metodológicas si apreciamos con un sentido de totalidad nuestro constitucionalismo y si referimos concretamente esos puntos críticos. Afortunadamente la experiencia institucional acumulada facilita escoger los puntos nodales del asunto a resolver.

El gran esfuerzo de la teoría constitucional, desde sus orígenes, fue el de diseñar un esquema de poder que evitara la confusión o concentración de ellos en una sola autoridad, logrando, simultáneamente su integración y enlace, de tal manera que de la gestión de uno de ellos y de la de todos combinada dependiera la acción de la totalidad del Estado. En esta dirección tomó vigencia uno de los principios más conspicuos del sistema: la independencia del juez como verdadero paradigma para la efectividad de los derechos. Otro postulado fundamental se origina en tan conocida tesis: el ejercicio de la función gubernamental está sujeto a la ley de donde obtiene sus atribuciones y finalidades. De ahí que la práctica de la política, en la mayoría de los sistemas constitucionales, haya desarrollado varios medios de acción entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo los cuales al respetar la autonomía orgánica de cada uno de ellos consiguen integrar y armonizar la consecución de los fines del Estado. A estas reglas básicas se añadió otra de singular importancia: la precisa definición de la potestad legislativa y de la capacidad de dictar normas creadoras de situaciones jurídicas generales que realizaran la igualdad de los gobernados al excluir todo privilegio o toda discriminación.

A. La racionalización de la función legislativa

En nuestra vida constitucional los antedichos postulados han tenido en unos casos efectiva vigencia y en otros no lo ha sido debido a cierta práctica política que los distintos constituyentes han tratado de corregir. El caso de la función legislativa del Congreso ha entrado en la crisis más impresionante causando el desconcierto en todo el sistema, porque, al mismo tiempo, el Ejecutivo y la administración en general, han asumido la potestad de expedir múltiples y contradictorias reglas abstractas, verdaderas leyes, que desvirtúan la racionalidad de la función y crean la confusión más absurda en la sociedad y entorpecen los mecanismos de control de la legalidad y la constitucionalidad.

De antiguo han sostenido la doctrina, la jurisprudencia y las ideologías de distinta clase, que la generalidad de la ley está vinculada esencialmente a la igualdad de las personas. Tan sólo ese carácter abstracto de la norma que crea situaciones impersonales es capaz de excluir los privilegios y las discriminaciones en contra de los individuos, de los grupos sociales determinados, de los sectores que por razones históricas conforman una abigarrada nacionalidad como la colombiana. El constitucionalismo ha desarrollado tesis de utilidad en la definición de las competencias del poder público y, ante todo, las pertinentes a la delimitación de la función legislativa.

En las primeras épocas del Estado se impuso la definición orgánica y formal de la ley, puesto que al parlamento o al Congreso, según el régimen político, se le asignaba la exclusiva vocería del pueblo de ciudadanos. La modificación de las competencias a raíz de los acontecimientos de la primera mitad de este Siglo introdujeron el concepto de la ley en sentido material para posibilitar la dirección del Estado por el Ejecutivo y responsabilizarlo de la implantación de políticas acordes con las crisis y necesidades de los nuevos tiempos. Toda una serie de conceptos rompieron la clásica adscripción de funciones y diluyeron en el tiempo la imperturbable cláusula general de competencias. A la luz del constitucionalismo francés vimos aparecer los decretos-ley o extraordinarios, las leyes de habilitaciones, los reglamentos autónomos, las leyes cuadros y los decretos que las desarrollan para concluir, finalmente con la separación de los dominios entre la ley y el reglamento con el uso de los aportes de la escuela que definió la ley desde su contenido material.

El parlamento, por primera vez, asumió una competencia restringida y taxativa, mientras que el reglamento adquirió la competencia general. Este nuevo esquema se ha implantado poco a poco en otros regímenes constitucionales pertenecientes a la llamada familia del derecho continental europeo.

Nuestro desarrollo en ese campo ha tropezado con situaciones irregulares que sólo la historia nacional pretende explicar con alguna suficiencia. El actual articulado fundamental contiene, de una parte, la famosa cláusula y, de otra, la extensión del poder del reglamento mediante la adopción de cierta forma de leyes cuadro, los reglamentos autónomos y otros semejantes que ofrecen un panorama, si no contradictorio, al menos inconsistente en la definición de la potestad legislativa. Al mismo tiempo los estados de emergencia amplían de tal manera la facultad del Ejecutivo en esta materia que la proliferación de legislaciones de distinto origen y naturaleza hacen extremadamente difícil la evolución y consolidación de doctrinas precisas por parte de los controles de la legalidad y la constitucionalidad.

Una situación más grave se presenta cuando advertimos que en los distintos organismos, entidades, institutos, juntas directivas, etc., que conforman la Administración ha hecho carrera una forma de legislación general expedida mediante acuerdos, circulares, instrucciones y actos de distinta especie que modifican a diario la ley sin que las acciones de nulidad sean lo suficientemente veloces para atajar tan acelerado desborde de competencias. Se ha impuesto en Colombia la fuerza de reglamentaciones inferiores, que tienen en jaque la seguridad que debe reinar en las situaciones jurídicas. La ausencia de reglas legales que definen la responsabilidad de los funcionarios colabora en esta proliferación de verdaderas competencias legislativas.

Por supuesto que el diagnóstico integral sugiere que muchas de las soluciones en este campo pertenecen a la ley y al orden jurídico subalter-

no, pero tal anotación sirve para comprender el alcance de la reforma. Por ello es viable pensar que estos criterios servirían de base:

10. El Congreso de la República debe tener una facultad legislativa que podría definirse con estas orientaciones, sin perjuicio de otras competencias que específicamente atribuya la Constitución (Ejemplo: reglamentos del Congreso, control político, etc.).

a) Las leyes sobre los derechos y las libertades de los individuos, sus garantías y limitaciones. De aquí surgen los Códigos Sustantivos y de Procedimiento y los demás catálogos legales que aseguren los atributos fundamentales de las personas;

b) Las leyes que establezcan cargas tributarias y, en general, los sistemas impositivos que gravan el derecho a la propiedad privada, lo limitan y lo condicionan a los fines del Estado. El criterio nacional en la construcción de los sistemas tributarios colabora en la consolidación del mercado nacional su progresivo desarrollo;

c) Las leyes sobre la organización de los poderes públicos y el sistema electoral;

d) Las leyes cuadros sobre la gestión económica, financiera, monetaria y de comercio exterior del Estado;

e) Las leyes cuadros sobre la administración, organización y gobierno del territorio;

f) Las leyes aprobatorias de tratados públicos;

g) Las leyes orgánicas y anuales del presupuesto de la Nación;

h) Las leyes que determinan el régimen de la apropiación, aprovechamiento y disposición de los bienes del Estado, incluyendo los baldíos y los recursos naturales.

20. La función legislativa no puede ser asumida por otra autoridad, incluido el Presidente de la República en los estados de excepción. Durante ellos tendrá sólo las funciones que expresamente le otorguen la Constitución y la ley.

30. Las facultades extraordinarias (leyes de habilitación y sus decretos-ley) únicamente se concederán, de manera *pro tempore* y precisa, para los casos contemplados en las letras a) y b) del numeral 1°.

40. La competencia del reglamento del Presidente de la República quedará subordinada a la potestad legislativa del Congreso. La Administración únicamente puede dar instrucciones dirigidas a sus funcionarios para la mejor aplicación de la ley.

La racionalización de la potestad legislativa debe acompañarse, pues, de un criterio muy claro en estos puntos y, ante todo frente a la normatividad de emergencia porque es hora de que nuestro derecho no

se distinga por tener su origen, predominantemente, en los estados de excepción.

B. Derechos Humanos y Sistema Jurídico

De gran importancia mundial es la discusión sobre los denominados Derechos Humanos. Tradicionalmente los ordenamientos jurídicos nacionales reconocieron los derechos y las libertades fundamentales enunciando en sus constituciones los principios que caracterizaban tales atributos y consagrando las garantías de su eficacia y ejecutoriedad. Pero las grandes transformaciones de la primera mitad del siglo XX introdujeron otro criterio en esta materia: los derechos humanos son de interés universal y por ello la comunidad internacional los declaró con esa validez, definió la dignidad humana como un elemento material de su existencia, prescribió la obligación de todos los Estados por establecer y perfeccionar los recursos internos para su vigencia y creó una jurisdicción regional y universal con una competencia subsidiaria para asegurarlos.

El derecho colombiano así lo ha hecho y tiene a su disposición varios mecanismos para garantizar su vigencia, a saber:

1. La acción de inconstitucionalidad.
2. La inaplicabilidad de la ley inconstitucional.
3. El sistema de derecho administrativo, en el cual figuran los controles verticales, las acciones jurisdiccionales ante los tribunales y el Consejo de Estado, el instituto de la suspensión provisional de los actos administrativos.
4. El recurso de *habeas corpus*.
5. La publicidad del proceso.
6. Las garantías penales.
7. Los recursos jurisdiccionales.
8. Los principios generales sobre la vigencia de la ley en el tiempo, etc.

Sin embargo, ese cuadro de garantías se enfrenta a nuevas situaciones provenientes de las anteriormente citadas universalizaciones del derecho y de los intercambios. Por ejemplo, una serie de mecanismos de preservación y eficacia de los derechos privados se ha conformado en torno a decisiones particulares de empresas y organizaciones que, con apoyo en la informática, tienen la posibilidad, de aplicar sanciones sin la intervención de la potestad pública. Entidades financieras, comerciales, bancarias, etc., poseen en el mundo una red de información que excluye de los créditos, contratos, etc., a las personas que por las razones que ellos mismos determinan, incurren en incumplimientos, impagos y, en general, desavenencias o discordias con el esquema productivo y de comercio que están protegiendo con tan novísimos mecanismos. Si bien, esta realidad es incontrovertible y posiblemente inevitable, también es cierto que el constitucionalismo de

be tomar una decisión fundamental y básica y asumir una tarea de control con apoyo en el perfeccionamiento de las garantías que amparen al particular contra los desvíos de semejante poder.

La implantación de recursos que respondan a la antedicha situación son de claro recibo en la juridicidad del mundo actual. Pero estos medios deben atender el desarrollo del derecho administrativo que ha demostrado sus bondades como forma de protección de las personas ante el ejercicio unilateral del poder. La introducción de recursos que, como el amparo, o la especie de amparo que figura en el proyecto gubernamental, desvirtúan su misión y concluye con la abolición del derecho administrativo y la inaplicabilidad de las mismas innovaciones que, extraídas de sistemas jurídicos ajenos, pretenden incorporarse en el nuestro. Resulta pertinente y de mejor prospecto perfeccionar los elementos del derecho administrativo bajo la unidad que imponen los jueces especiales en este campo, que ensayar remedios que rivalizan con ellos y que no pueden acoplarse al aporte histórico que se tiene bien reconocido en Colombia.

Así las cosas, una claridad en cuanto al origen de las declaraciones de los derechos humanos, la competencia de los organismos dispuestos por la comunidad internacional para su consagración y vigencia y la obligación de los ordenamientos nacionales de crear recursos para su efectividad, es suficiente para comprender el innecesario de los extensos catálogos de facultades y derechos de los individuos que jamás podrán ser taxativos y la urgencia de perfeccionar, constitucionalmente, los institutos ya probados por los jueces colombianos.

Unos criterios a estudiar en este campo pueden ser:

10. La definición constitucional de la dogmática de los derechos del hombre y de los principios que conforman las garantías.
20. El fortalecimiento dentro del sistema de derecho administrativo de los recursos que impidan su violación y dispongan las reparaciones e indemnizaciones cuando haya ocurrido el daño. La extensión de la suspensión provisional y el establecimiento de órdenes que el juez administrativo pueda expedir prontamente para evitar la violación, serían eficaces en ese propósito.
30. La creación de instituciones procesales que hagan eficaz y ágil la figura de la inaplicabilidad de las normas inconstitucionales previstas en el actual artículo 215 de la Constitución con preservación de la unidad de la jurisprudencia. De esta manera, no sería necesario pensar en la introducción de mecanismos exóticos de control, que desvertebrarían nuestro sistema.
40. La regulación legislativa de la responsabilidad de los funcionarios.

C. Sistema de integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado

1. En el Estado de Derecho –cuál es el que rige la Nación Colombiana– la sociedad política tiene un ordenamiento jurídico cuya supremacía consiste en que a los mandatos del mismo o constitución escrita han de sujetarse los actos emanados de los demás poderes constituidos.

Dicho Estado presupone la existencia del poder público repartido entre distintos órganos o "ramas", como se las denomina en nuestro vocabulario juspublicista, en que cada una de ellas ejerce funciones separadas, nítidamente caracterizadas en cuanto a la tarea que desempeñan dentro del marco constitucional de actividades del Estado, no obstante colaborar armonicamente, como lo tiene dicho nuestra Carta Fundamental (art. 55 C.N.). Tradicionalmente esas ramas son la Legislativa integrada por un cuerpo a quien se confía la expedición de leyes de carácter general y abstracto que habrán de regular las relaciones de los miembros de la comunidad; la Rama Ejecutiva, al frente de la cual se halla el Presidente de la República que cumple la labor de administrar la cosa pública, a través de la ejecución de las leyes y finalmente está la Rama Judicial compuesta en su cúpula por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado y en sus niveles inferiores por los Tribunales y Jueces de la República. Ella está instituida para dirimir los conflictos que se susciten entre los asociados, sea entre ellos mismos o entre éstos y el Estado. El juez, entonces, según expresiónafortunada de los procesalistas cuando en cada caso resuelve una litis, "dice el derecho", esto es, desentraña el sentido de la ley aplicable a la misma en la medida en que los hechos de la contienda se subsuman en la norma y así dará la razón al demandante o se la negará.

2. Nuestro ordenamiento jurídico, con una larga y acentuada tradición, tiene consagrado un control judicial concentrado que se ejerce así: La Corte Suprema de Justicia, órgano máximo de la justicia ordinaria, vigila la indemnidad de la Constitución y para ello se le encomienda el conocimiento de las acciones de inexequibilidad contra las leyes emitidas por el Congreso, los decretos expedidos por el Gobierno con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por el legislador por razones de estado de perturbación política o económica, los decretos de planeación, decretos ejecutivos y las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República a proyectos de ley aprobados por el Congreso (art. 214 de la C.N.). El Consejo de Estado de su parte, supremo órgano de la justicia contencioso-administrativa, ejerce un control de constitucionalidad y legalidad sobre los actos de carácter general o particular que profera el Ejecutivo con el fin de confrontar su conformidad con la Constitución y la ley para anularlos en caso de no ser ello así. Esta jurisdicción se completa con Tribunales Administrativos a nivel regional.

Concebidos dichos controles en la forma dicha tienen el efecto saludable de velar y conseguir que los poderes Legislativo y Ejecutivo (o Administrativo) se desempeñen dentro de un marco jurídico institucional de la Constitución y de las Leyes, en sus relaciones con el conglomerado social, destinatario de sus actividades.

3. Configurado así el control jurisdiccional de la Constitución en nuestro país, se comprende fácilmente que los jueces que integran las Corporaciones en mención y encargados de ejercerlo, han de gozar de la debida independencia de los órganos controlados para evacuar debida y normalmente sus funciones y así sustraerse a cualquier interferencia nociva que pudiera acompañar sus decisiones.

La independencia entonces del poder judicial en ese altísimo rango, es factor insustituible para el ejercicio de un genuino control constitucional. No debe haber por tanto interferencia del Gobierno ni de las Cámaras Legislativas porque de uno y otras es cabalmente su juzgador constitucional.

De ello se sigue que si el origen del nombramiento de Magistrado de Corte y de Consejo de Estado proviene de alguno de esos poderes, no se escaparía a la mente menos desprevenida que atadura de ese juez pudiera tener repercusiones en las decisiones de los asuntos de su competencia. Es que la delicada función de administrar justicia no puede dejar el menor intersticio por donde se filtre la mínima duda de ejercerse diáfana y cristalinamente.

El sistema actual de la cooptación que viene instituido desde la Reforma Plebiscitaria de 1957, responde adecuadamente a las expectativas de contar con magistrados que ejerzan su ministerio con independencia. El mismo reemplazó al anterior, de conformidad con el cual esos funcionarios eran elegidos por el Senado y la Cámara de ternas que les pasaba el Presidente de la República. La Reforma Constitucional de 1968 conservó el mismo método.

Ese cambio de 1957 fue una respuesta a clamor de la opinión nacional del momento, que quería ver instaurado un mecanismo que garantizara la libertad de los jueces en el proferimiento de sus fallos.

La cooptación, según la larga y decantada experiencia que el país exhibe de su aplicación, en verdad que ha asegurado la anhelada autonomía de los altos órganos judiciales. Piénsese en el esfuerzo ingente que hacen los miembros de Corte y Consejo de Estado cada vez que hayan de proveer una vacante en su seno, para escoger de entre los candidatos, el mejor, desde el punto de vista personal que incluye sus dotes morales, académicas y sus antecedentes como docentes del derecho, ejercicio de la profesión o de la judicatura. Se establece una sana competencia para ver de seleccionar el mejor entre todos ellos. Y ello encuentra refuerzo en la circunstancia de que en la medida en que los mejores accedan a esas posiciones así las Corporaciones conservan su prestigio y respetabilidad.

Ha sido criticada por algunos la cooptación diciéndose que se convierte a veces en un club cerrado que no permite el ingreso de excelentes abogados por su falta de conexión con los miembros de la Corporación. Esta censura no corresponde a la realidad porque, si se repara la forma como han acontecido las elecciones que conducen al escogimiento del nuevo magistrado se encuentra que son varias las voluntades que intervienen en la votación (dos terceras partes actualmente), así que nada valdría la preferencia de uno o pocos electores hacia un candidato, si no reúne esa mayoría calificada. Sin embargo, considera la Corte que el actual sistema es susceptible de perfeccionamiento.

Una propuesta pertinente en este sentido consiste en confiar la elaboración de las listas de candidatos a los más altos dignatarios del Estado y a entidades que representen las fuentes de las cuales surgen las personas titulares de la máxima investidura judicial. El principio que además del aquí expuesto es necesario mantener, es el de la independencia del juez, asegurada por la integración, alejada de todo interés político, de ese cuerpo o conjunto de funcionarios y entidades que han de realizar la primera selección de los candidatos. Estos criterios se precisan así:

1. El Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, la academia de esta disciplina, el Procurador General de la Nación y el Consejo Superior de la Administración de Justicia, señalarán cada uno dos candidatos.
2. El Presidente de la Corte y el Presidente del Consejo de Estado no intervendrán en la postulación de candidatos para sus respectivas Corporaciones.
3. Los candidatos del Consejo Superior de la Administración de Justicia serán magistrados de carrera.
4. Elaboradas así las listas, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado elegirán al magistrado por cooptación y con la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros.

Voces de reproche se oyen también acerca del carácter vitalicio en los cargos de magistrados, que llega hasta la edad de retiro forzoso, de 65 años actualmente. Reparo éste deleznable que se devanece si se para en mientes en que según estadísticas de Corte y Consejo, el periodo promedio de duración de los magistrados en sus cargos no alcanza a los diez años, lo que pone de presente la gran movilidad que se da en esas posiciones.

Con base en estos parámetros, se recomienda que el periodo de los magistrados sea fijo, de ocho años y sin posibilidad de reelección. Con el fin de evitar el riesgo que para la estabilidad de la jurisprudencia implicaría un cambio en la misma fecha de todos los magistrados de la Corte y Consejeros de Estado, para implantar

el nuevo sistema es aconsejable una solución por el estilo de la que ofrece el proyecto gubernamental en el párrafo transitorio de su artículo 152.

D. La titularidad de la función de control constitucional

1. Elemento esencial del Estado de Derecho y conquista de la democracia es el principio de la supremacía de la Constitución sobre las demás normas integrantes del ordenamiento jurídico.

Algunos propugnan porque la función de control constitucional se realice con criterio político y que éste se refleje en el mecanismo de integración del correspondiente órgano. Así está regulado en algunos países y es el sustento de la propuesta de crear en Colombia una Corte Constitucional con injerencia de las Ramas Ejecutiva y Legislativa en el nombramiento de sus magistrados. Este criterio, como es obvio, supone atender preferiblemente a motivos de conveniencia u oportunidad para su expedición y vigencia, factores que prevalecen entonces sobre la supremacía que como principio debe asignarse a la norma constitucional.

Como se deduce, el examen de constitucionalidad con un enfoque político, más que a garantizar la integridad de la Constitución, apunta a brindar algún grado mayor de certeza sobre la aceptación popular de la ley en un momento dado o a impartir una orientación sobre cómo se debe interpretar la Constitución a la luz de las tendencias de opinión a la sazón predominantes; y dentro de este contexto se justifica que la composición del órgano de control tenga un origen marcadamente político.

Ahora bien, este esquema tropieza con múltiples obstáculos. En primer lugar, en un plano teórico, quienes así razonan parten de la concepción de que lo que legitima el orden jurídico es el pensamiento del pueblo, dado que en él se suele encarnar el concepto de constituyente primario; pero se olvida que ese pensamiento fundante no puede ser el variable de las masas, ni el interesado de determinados sectores, sino el que quedó plasmado en los preceptos que forman el canon constitucional del Estado, los cuales han de adquirir, para que efectivamente cumplan su misión tutelar de la comunidad, caracteres de objetividad y perdurabilidad y que por lo tanto, mientras no sean expresamente suprimidos, requieren que se asegure su mantenimiento, independientemente de las razones contingentes y transitorias que aconsejen lo contrario. En segundo término, debe tenerse en cuenta que con miras precisamente a evitar que el control político de la Constitución dependa del querer del gobernante de turno que intervino en la designación del órgano controlador, se asigna a los miembros de este periodo más largo e inclusivo la calidad de vitalicio; empero, esta circunstancia simplemente induce a que un gobernante posterior, de ideología política diferente, mire en la Corte Constitucional

un factor de oposición que no le permite gobernar a su talante, con el riesgo de un enfrentamiento permanente de los poderes constitucionales. Finalmente, el sistema de control que se analiza puede llegar a caer en la viciosa práctica que caracterizó al Comité Constitucional de la IV República Francesa, el que terminaba siempre recomendando al Legislador que procurara una modificación en la Constitución para que la ley considerada conveniente se ajustara a ella, o sea, en palabras de un distinguido estudioso de estos temas en Colombia, declarando más bien desueta o ilegal la Constitución que inconstitucional la ley.

Una Corte Constitucional que obre con motivación política, más que entidad custodia de la Constitución, deviene en una especie de Cámara censora, de último debate de las leyes, en la que se prolongaría el poder legislativo.

En conclusión, la salvaguardia de la Constitución como orden superior que proporciona seguridad a los asociados en cuanto a los postulados básicos de la convivencia y el funcionamiento del aparato estatal, y que por lo mismo debe defendere a toda costa, amerita más bien un juicio jurídico, llevado a efecto con interpretaciones de las normas ceñidas estictamente al raciocinio científico, por órganos de imparcialidad indiscutible. En otras palabras, la naturaleza del proceso constitucional —si de lograr verdaderamente los propósitos anteriores se trata—, encaja dentro de lo puramente jurisdiccional y la tarea de adelantarlo debe atribuirse, entonces, a funcionarios u organismos de la rama o poder judicial, siempre que la composición de los mismos esté claramente presidida, por los principios de independencia y autonomía. Por lo demás, es claro que en la lectura individual que de las normas haga el juez constitucional, no puede estar ausente el elemento valorativo, determinado por sus propias convicciones sobre fundamentación y organización del poder.

2. Aun prescindiendo del criterio político, esto es, desde una óptica jurídica, se ha propuesto para el efecto la creación en Colombia de una jurisdicción constitucional especializada, constituida o encabezada por una Corte Constitucional y que haría parte de la Rama Jurisdiccional o Poder Judicial, con lo cual se busca establecer entre nosotros el llamado "Sistema Concentrado" de control, tomado del derecho austriaco y adoptado en la posguerra por algunos otros Estados europeos y americanos. Se reemplazaría así el mecanismo de control "integral y paralelo" a cargo de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado —según la clase de normas involucradas—, el cual se ha ido decadendo en nuestro derecho público desde las primeras Constituciones republicanas y cuyos actuales lineamientos vienen trazados, en lo sustancial, desde el Acto Legislativo número 3 de 1910, con las enmiendas consignadas en los Actos Legislativos números 1 de 1945 y 1 de 1968. Esta idea del "control concentrado" ha vuelto a resurgir en

algunos proyectos presentados a la Asamblea Constitucional, entre ellos el del Gobierno.

Los argumentos invocados para respaldar esta iniciativa pueden resumirse en dos:

Primer. Se crearía una jurisprudencia constitucional más estable y unificada, impidiendo decisiones contradictorias que hoy pueden presentarse entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Segundo. Como la Corte Constitucional estaría integrada, por definición, por especialistas en derecho público y ciencias políticas, se obtendrían decisiones más acordes con una correcta interpretación del precepto constitucional, evitando que la definición pueda ser tomada por una mayoría de magistrados dedicados a otras áreas del derecho.

Sin embargo, caben al respecto las siguientes observaciones:

- a) En términos globales, la experiencia colombiana de casi un siglo ha sido positiva. Es factible que puedan señalarse ciertas ambigüedades, contradicciones y aun errores en el ejercicio del control por los órganos encargados de él, mas, en concepto general, han sido episodios aislados, propios de toda actividad humana y tanto la Corte como el Consejo de Estado han cumplido esta alta misión en medio de un sentimiento de respetabilidad y manteniendo un equilibrio adecuado entre la estabilidad de la secuencia jurisprudencial y su modificación por el avvenimiento de nuevas orientaciones; a esta realidad patente, contestada sólo por algunos comentaristas, más que todo antes de la importante reforma introducida en 1968, ha contribuido, sin duda, el método de integración de los órganos jurisdiccionales, que asegura la permanencia del magistrado en su cargo, sin temor a ningún tipo de represalia política, al mismo tiempo que ha sido permeable a una renovación del personal con una razonable frecuencia;
- b) No se advierte la necesidad de configurar otra jurisdicción, que fuera de implicar ero-gaciones adicionales y mayores esfuerzos de acondicionamiento logístico para su funcionamiento, con el consecuente gigantismo del Estado, se traduciría en una cuestionable disgregación de la rama o poder judicial. Si lo que hay ha operado satisfactoriamente y puede ser mejorado o perfeccionado sin mayor traumatismo, no se ve la razón convincente para suprimirlo y ensayar un nuevo sistema por el solo hecho de que en algunos países haya obtenido un éxito comparable al que nuestra propia tradición jurídica ostenta. A decir verdad, las funciones que se pretenden adscribir a la Corte Constitucional pueden ejercerlas, a cabalidad, como lo han venido haciendo en el marco de sus actuales competencias, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado;
- c) El argumento de la especialización de los jueces en un tribunal concentrado no es

contundente, pues es bien sabido que las normas legales no tienen un contenido de puro derecho público, sino que éste se conjuga con otros de carácter civil, comercial, penal, laboral, tributario, etc. En consecuencia, su apropiada comprensión, su verdadero significado de acuerdo con ese contenido particular, se constituye en factor indispensable en casi todos los casos para cotejarlas adecuadamente frente a la preceptiva superior. De ahí que sea significativamente útil la participación en el proceso decisivo de magistrados de las otras Salas, para ilustrar el criterio y brindar mayores probabilidades de acierto;

d) Sin embargo, con el fin de refinar el control, es procedente una reforma, con la adopción de un régimen que combine el reforzamiento de la Sala Constitucional para cada caso con una redistribución de competencias, según la cual se reservarían a la Plena aquello que tengan mayor entidad constitucional y política o supongan un compromiso con la soberanía nacional (reformas constitucionales, medidas tomadas en estados de excepción, actos aprobatorios de tratados públicos), al paso que el conocimiento de las acciones ciudadanas sobre inexistencia de las leyes y de los demás decretos y la decisión sobre objeciones presidenciales contra proyectos de ley, se radicaría en la Sala Constitucional reforzada o adicionada, de suerte que se diera participación importante en la definición a los magistrados de otras Salas;

e) Por supuesto, deben subsistir todas las vías por medio de las cuales hoy en día la Corte puede aprehender el conocimiento de la constitucionalidad de una disposición, pues en ellas se conjugan todos los intereses posibles: acción pública de cualquier ciudadano, revisión oficiosa de algunos actos, cruce oficial de poderes en virtud de objeciones presidenciales. Especialmente importante es mantener la primera, como facultad preciosa inherente a la ciudadanía y por ende con la categoría de derecho político esencial, pues no sólo se amolda a nuestra idiosincrasia, a nuestra cultura jurídica más aquilatada, sino que es un valioso aporte a la buena estructuración del orden estatal. En algunos países este derecho se consagra pero con algunas restricciones en cuanto al número de demandantes a fin de reducir al mínimo los denominados "juicios frívolos"; éstos desde luego también se suscitan en Colombia, pero su tolerancia parece un mal menor ante el número de casos realmente interesantes y bien fundados sobre los cuales se impone solución mediante demanda individual. Valdría si la pena una reglamentación tendiente a evitar procesos o dilaciones inútiles, cuando una demanda verse sobre disposiciones derogadas explícitamente o por regulación íntegra de la materia o sobre las cuales ya haya recalcado sentencia de constitucionalidad, aun en el evento de que hayan sido repetidas en normas formalmente diferentes;

f) No hay justificación tampoco para despojar

al Consejo de Estado de la competencia para conocer demandas de inconstitucionalidad contra actos generales de la administración (Decreto reglamentario, Ordenanzas de las Asambleas Departamentales, Acuerdo de los Concejos Municipales, etc.), que ahora se le reconoce y que en el proyecto gubernamental y en otros se quiere trasladar también a la Corte Constitucional.

Como se anotó, quienes preconizan esta reforma buscan concentrar en un solo órgano el control constitucional con miras a unificar la jurisprudencia constitucional y evitar así eventualmente contradicciones entre las opiniones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Empero, en la mayoría de los proyectos se conserva la competencia adscrita a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia de juzgamiento de los actos de la administración, aun los generales, cuando la acusación contra estos últimos sea por razón de ilegalidad. En verdad, no siempre es fácil distinguir, en un acto de tal índole, el motivo de ilegalidad y el motivo de inconstitucionalidad, pues muchas veces el acto administrativo es ilegal por ser inconstitucional, o se podría dar el evento de que un acto fuera ajustado a una ley notoriamente inconstitucional y sería aberrante entonces que en un examen de mera legalidad a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa, pasara incólume y siguiera rigiendo a la espera del pronunciamiento de otro órgano acerca de su constitucionalidad. Esto sería caer en un formalismo extremo y absurdo, que las tendencias modernas del Derecho se proponen abolir.

Ahora bien, para salvar la fundada crítica de que en ocasiones se pueden dar fallos contrarios entre la Corte y el Consejo de Estado, podría establecerse que sobre un mismo punto de Derecho, prevaleza en caso de contradicción el juicio constitucional de la Corte, porque al fin y al cabo sería a ésta a la que se le seguiría confiando la guarda de la integridad del Estatuto Máximo.

3. En lo tocante al contenido del control encargado a la Corte, valga anotar que en la propuesta adjunta se hace extensiva a algunas modalidades que actualmente no existen pero cuya eventual implantación en nuestra estructura institucional se prevé en algunos proyectos de reforma sometida a la Asamblea Constituyente, a saber: referendos para reformas constitucionales, así como para leyes y proyectos de ley y convocatorias de consultas populares del orden nacional. Por otra parte, se hace explícita la posibilidad de control sobre los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su modalidad, por vicios de procedimiento; sobre todos los Decretos que dicte el Ejecutivo con fuerza de ley en sentido material y que no hayan sido expedidos en virtud de la mera potestad reglamentaria de las leyes y sobre los tratados celebrados por Colombia y los correspondientes actos probatorios del Congreso.

Acerca de este último aspecto, parece lo más indicado instituir el control oficioso antes de

que el tratado se perfeccione como instrumento vinculante para Colombia en el ámbito internacional. Se zanja así de una vez por todas la discusión sobre si esta clase de actos es posible de algún tipo de control constitucional, optando por la afirmativa; con ello y sin entrar en el arduo debate académico sobre la preeminencia del derecho internacional o del derecho interno, o sobre la doctrina (acatada en algunos países) de que el derecho internacional hace parte del derecho nacional, se evita de antemano que la República quede comprometida por un convenio internacional contrario a sus principios jurídico-políticos fundamentales y se evita cualquier posibilidad de que al efecto se instauren acciones ulteriores, que en la hipótesis de triunfar podrían hacer incurrir al Estado colombiano en responsabilidad internacional ante los otros Estados signatarios. Se tuvo bien cuidado sí, de restringir este control oficioso únicamente a los tratados de trámite complejo, que se subordinan a la aprobación del organismo colegiado de representación popular, cuya cantidad no es muy grande anualmente; se excluyen en cambio los numerosos "acuerdos ejecutivos", de procedimiento simplificado, que entran en vigor al ser firmados y que se refieren a actividades de la órbita propia del Ejecutivo.

E. La autonomía de la Justicia

A la independencia del Poder Judicial se agrega para su eficacia la consagración constitucional de la autonomía de la rama a fin de que pueda disponer de los recursos presupuestales y financieros oportunos para atender los requerimientos que implica su funcionamiento adecuado. Es necesario que la norma fundamental considere un organismo con capacidad suficiente para proponer y ejecutar el presupuesto y, al mismo tiempo, participe de las decisiones del Estado que adoptan las demás ramas en los organismos de planeación, administración, distribución y utilización de los recursos públicos. Este organismo debe contar con la capacidad jurídica necesaria para orientar, mediante instrucciones administrativas, su gestión.

Igualmente y para conseguir la real autonomía se propone destinar el 10% del presupuesto nacional para los gastos de la Rama. Esto se complementa con la potestad de presentar proyectos de leyes orgánicas de la administración del Poder Judicial.

Finalmente, se llama la atención de la Asamblea sobre la conveniencia de integrar a la justicia penal militar dentro de los principios y mecanismos que rigen el sistema judicial ordinario del país.

III. Artículos propuestos

A. La integración de la Corte y el Consejo de Estado

ARTICULO...

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado permanecerán en sus cargos por un período de ocho (8) años y

no serán reelegidos.

Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación de listas de candidatos elaboradas por el Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, la Academia de Derecho y Jurisprudencia y el Consejo Superior de la Administración de Justicia.

Cada uno de los funcionarios y entidades mencionados, enviará dos candidatos a la corporación para proveer la vacante. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Consejo de Estado no postularán candidatos para sus respectivas corporaciones.

Los candidatos que escoja el Consejo Superior de la Administración de Justicia serán necesariamente magistrados de carrera judicial.

La ley reglamentará las presentes disposiciones y organizará la carrera judicial.

PARAÑO TRANSITORIO. Este sistema de elección se aplicará en la medida en que los actuales magistrados y consejeros se retiren de sus cargos.

B. Sobre la jurisdicción constitucional

ARTICULO...

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

- 1a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los actos reformatorios de la Constitución, pero sólo por vicios de procedimiento en su formación, cuando al efecto fueren acusados por cualquier ciudadano u objetados por el Presidente de la República en los términos previstos en los artículos...
- 2a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de la convocatoria de un referéndum para reformar la Constitución o de una Asamblea Constitucional antes de su realización, pero tan sólo en los mismos casos y por los mismos motivos contemplados en el ordinal anterior.
- 3a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los referendos de leyes y proyectos de ley y las consultas populares del orden nacional, estas últimas sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización y los primeros por esos mismos motivos y además por el contenido de los actos refrendables.
- 4a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de cualquier proyecto de ley cuando fuere objetado como inconstitucional por el Presidente de la República, tanto por vicios de forma como por su contenido.

5a. Decidir definitivamente sobre la inequivalencia de las leyes expedidas por el Congreso Nacional, así como de los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos... en virtud de la acción de inconstitucionalidad que podrá ser instaurada por cualquier ciudadano.

Nota: Deben ser sometidos al control constitucional de la Corte según este numeral, los Decretos del Gobierno que tengan fuerza de ley en sentido material y que no hayan sido dictados en ejercicio de la mera potestad reglamentaria de las leyes, o sea: Decretos emanados de facultades especiales o extraordinarias -actuales ordinarias 11 y 12 del artículo 76- si es que se mantienen o expedidos en desarrollo de "leyes cuadros" o reglamentos autónomos en la eventualidad en que éstos subsistan. En cuanto a decretos emitidos en razón de estados de excepción, se contemplan en el numeral siguiente.

6a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos expedidos con base en los estados de excepción previstos en los artículos..., en cuanto tengan entidad legislativa. Los decretos que declaren, modifiquen o levanten tales estados, así como los que se limiten a derogar los ya expedidos y restablecer el imperio de la legislación ordinaria, sólo serán objeto de control por el aspecto de las formalidades.

7a. Examinar los actos del Congreso aprobatorios de tratados públicos, para decidir definitivamente si tanto éstos como aquéllos se ajustan a la Constitución.

PARAÑO 1. Cuando la Corte encuentre demostrada la inconstitucionalidad de un acto sujeto a su control, por razones de forma o procedimiento, decretará su inequivalencia y ordenará devolverlo a la autoridad que lo promovió para que, de ser posible, se enmiende el defecto observado. Si así se hiciere, el acto regresará a la Corte para que ésta verifique el riguroso cumplimiento de las formalidades omitidas y declare subsanado, en consecuencia, el vicio.

PARAÑO 2. En los casos contemplados en las funciones 6^a y 7^a, el Gobierno deberá pasar a la Corte el día siguiente a la expedición del Decreto o la sanción del acto aprobatorio del tratado, el correspondiente texto oficial para su revisión; si el Gobierno no cumple con este deber, la Corte aprehenderá de oficio su conocimiento. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los actos a que aquí se alude.

ARTICULO...

La Corte cumplirá las funciones señaladas en el artículo anterior en Sala Plena, previo estudio adelantado por la Sala Constitucional, compuesta de magistrados especialistas en Derecho

Público. En los casos de las acciones ciudadanas de inequivalencia y de objeciones presenciales contra proyectos de ley, la decisión definitiva corresponderá a los miembros de la Sala Constitucional, adicionada en todo caso con un miembro de cada una de las otras Salas especializadas de la Corte. El número de magistrados de la Sala Constitucional adicionada para decidir será siempre impar.

En los procesos de control de constitucionalidad será oido siempre el Procurador General de la Nación, quien deberá emitir su concepto en un plazo de treinta días hábiles. Así mismo, cuando se trate de acciones públicas se comunicará al Presidente de la República el auto adhesivo de la demanda para que, dentro del término concedido al Procurador, pueda manifestar su opinión. La Sala o el magistrado sustanciador podrán requerir la opinión de cualquier persona o entidad en relación con la disposición acusada y para el requerido será obligatorio rendirlo, bajo los apremios que dispongan las normas generales.

La Sala Constitucional simple o adicionada deberá elaborar proyecto o resolver, según el caso, por mayoría absoluta de quienes la integren y en un plazo máximo de sesenta días hábiles siguientes a aquel en que se recibe el concepto del Procurador. Cuando la decisión corresponda a la Sala Plena ésta dispondrá de sesenta días hábiles más para fallar y también deberá hacerlo por mayoría absoluta de sus miembros. Los términos señalados se reducirán a la tercera parte en los procesos de revisión oficiosa de decretos originados en estados de excepción.

El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley, la que igualmente regulará los demás aspectos procedimentales atinentes a los asuntos de control de constitucionalidad, teniendo en cuenta los criterios de celeridad, facilidad para el ejercicio de las acciones ciudadanas y necesidad de evitar procesos superfluos.

La Corte enviará la parte resolutiva de cada fallo de inequivalencia al "Diario Oficial" al día siguiente de su ejecutoria, para que sea publicada a más tardar dentro de los tres días subsiguientes.

ARTICULO ...

A la jurisdicción de lo contencioso administrativo corresponde conocer de las acusaciones de inconstitucionalidad contra los actos cuyo control no esté adscrito por la Constitución a la Corte Suprema de Justicia. En todo caso de incompatibilidad entre las interpretaciones constitucionales de la Corte y del Consejo de Estado, prevalecerá la de la primera. Para estos efectos, la Corte, de oficio o a petición de parte, efectuará el pronunciamiento correspondiente por vía general. Esta función no se aplicará en ningún proceso o actuación.

C. La autonomía y la administración de justicia

ARTICULO...

La administración del Poder Judicial es autónoma en su composición, patrimonio y funcionamiento, y estará a cargo del Consejo Superior de la Administración de Justicia y sus Consejos Seccionales y entidades administrativas.

El Consejo Superior de la Administración de Justicia estará integrado por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, un magistrado de carrera designado por el Consejo, el Presidente de la República o su delegado, el Presidente del Congreso y el Procurador General de la Nación.

Corresponde a este Consejo Superior contribuir a la pronta y eficaz administración de justicia, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones:

10. Presentar el proyecto de ley orgánica de la administración del Poder Judicial, o su reforma, particularmente la división territorial, composición, organización y funcionamiento de los órganos y entidades administrativas, y los estatutos de carrera judicial y regímenes de personal, salarial y prestacional.
20. Expedir los reglamentos de la ley orgánica y adoptar las medidas tendientes a facilitar la redistribución de competencias, de despachos y de personal, asegurar el cumplimiento de los términos por el juez y, en general, garantizar su ejecución.
30. Participar con voz y voto en todos los organismos de planeación, ejecución y manejo económico del sector justicia.
40. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama y ejecutarlo, celebrar contratos y administrar la carrera, la Escuela Judicial y la investigación, funcionamiento y control administrativo de las Corporaciones y despachos judiciales, y disciplinario de sus miembros. Dicho presupuesto no será inferior al 10% del presupuesto nacional.

D. Criterios para señalar la competencia del Congreso

10. El Congreso de la República debe tener una facultad legislativa que podría definirse con estas orientaciones, sin perjuicio de otras competencias que específicamente atribuya la Constitución (ejemplo: reglamentos del Congreso, control político, etc.).

a) Las leyes sobre los derechos y las libertades de los individuos, sus garantías y limitaciones. De aquí surgen los códigos sustantivos y de procedimiento y los demás catálogos legales que aseguren los atributos fundamentales de las personas;

b) Las leyes que establezcan cargas tributarias y, en general, los sistemas impositivos que gravan el derecho a la propiedad privada, lo limitan y lo condicionan a los fines del

Estado. El criterio nacional en la construcción de los sistemas tributarios colabora en la consolidación del mercado nacional su progresivo desarrollo;

- c) Las leyes sobre la organización de los poderes públicos y el sistema electoral;
- d) Las leyes cuadros sobre la gestión económica, financiera, monetaria y de comercio exterior del Estado;
- e) Las leyes cuadros sobre la administración, organización y gobierno del territorio;
- f) Las leyes aprobatorias de tratados públicos;
- g) Las leyes orgánicas y anuales del presupuesto de la Nación;
- h) Las leyes que determinan el régimen de la apropiación, aprovechamiento y disposición de los bienes del Estado, incluyendo los baldíos y los recursos naturales.
20. La función legislativa no puede ser asumida por otra autoridad, incluido el Presidente de la República en los estados de excepción. Durante ellos tendrá sólo las funciones que expresamente le otorguen la Constitución y la ley.
30. Las facultades extraordinarias (leyes de habilitación y sus decretos-ley) únicamente se concederán, de manera *pro tempore* y precisa, para los casos contemplados en las letras a) y b) del numeral 1°.
40. La competencia del reglamento del Presidente de la República quedará subordinada a la potestad legislativa del Congreso. La administración únicamente puede dar instrucciones dirigidas a sus funcionarios para la mejor aplicación de la ley.

Bogotá, D.E., 7 de marzo de 1991

Doctores

ALVARO GOMEZ HURTADO
ANTONIO NAVARRO WOLFF
HORACIO SERPA URIBE

Presidentes de la
Asamblea Nacional Constitucional
y Miembros nuestros de la Asamblea
Ciudad

Respetados Señores:

Me permito hacer entrega a ustedes de las consideraciones y propuestas que la Corte Suprema de Justicia presenta a la honorable Asamblea Constitucional para su inscripción y trámite.

Con mis sentimientos de consideración y aprecio,

Pablo J. Cáceres Corrales
Presidente

Bogotá, D.E., 7 de marzo de 1991

Señores

ALVARO GOMEZ HURTADO
ANTONIO NAVARRO WOLFF
HORACIO SERPA URIBE
Presidentes de la
Asamblea Nacional Constitucional
y honorables Miembros de la Asamblea
Ciudad

Respetados Señores:

En ejercicio de la iniciativa que esa honorable Asamblea decidió consagrarse para la Corte Suprema de Justicia, me permito, en su nombre entregar para su registro y trámite la propuesta anexa, cuyos fundamentos aparecen en el documento que la acompaña y de los cuales es pertinente, ahora, destacar estas reflexiones:

**I. Reforma Constitucional,
historia y filosofía política**

Desde que el hombre abandonó la intuición para explicarse los fenómenos de la naturaleza y su comportamiento en sociedad, creó un sistema de poder inmerso en las relaciones de un mundo que abandonó definitivamente el culto de la persona y la entronización de autoridades indiscutidas, absolutas y superiores a los seres humanos que gobernaban a su antojo, y rescató el concepto de comunidad en su esencial valor moral y político para respaldar la fuerza y legitimidad de la potestad pública e indicar que ésta sólo existiría y actuaría en los términos en que los pueblos decidieran mediante dictámenes precisos emanados directamente de sus miembros o de sus representantes. Las ideologías se dieron a la tarea de explicar los novísimos contenidos concretos del Derecho y del Estado y acudieron presurosamente a los recursos epistemológicos de la filosofía política para establecer los presupuestos, las hipótesis y las variables que desde hace doscientos años han servido doctrinariamente, para construir la relación estatal a partir del nacimiento del individuo, de la persona, del ciudadano y sus atributos en un sistema cambiante de derechos y libertades. A este logro de la modernidad se agregó todo un esquema de garantías expandido, de manera concreta, en el aparato estatal, en los principios que lo vertebran, en los controles de su funcionamiento y en los mecanismos de revisión periódica de tal estructura.

Las crisis y los progresos enterraron múltiples instituciones y soluciones jurídicas dogmáticas y desarrollaron o crearon innovadoras formulaciones para responder las exigencias de las remozadas relaciones sociales. En todos los casos el constitucionalismo preservó las conquistas modernizantes más esenciales que, desde sus primeras épocas, sirvieron para identificar la democracia. Siempre se rechazó, por ejemplo, el racismo del superado régimen señorial y colonial, la desigualdad, las discriminaciones, los privilegios, los obstáculos a la construcción de los mercados nacionales, los favores monopólicos, la concentración del poder, la dispersión de la facultad legislativa y la ausencia de los controles en el ejercicio de la potestad pública.

A tan energicas decisiones se unió la consagración de la distinción precisa de competencias entre las distintas autoridades, de tal manera que las instancias del derecho, desde su creación hasta su aplicación más individual y concreta, recorrieron un camino de garantías ciudadanas. La ley general y la precisión de la competencia legislativa aseguraron la igualdad; la independencia del juez, el juez propio, la publicidad del proceso, el derecho de defensa, etc., garantizaron la efectividad de las libertades; los controles del ejecutivo preservaron el sometimiento del gobernante a la ley y el imperio del Estado de Derecho. Las nuevas responsabilidades del Estado frente al ejercicio de la propiedad y de los derechos individuales, que superaron las tesis clásicas y neoclásicas del siglo XIX se asignaron dentro de ese cuadro de garantías engendrado en la modernidad y perfeccionado en las más agudas crisis del sistema. La reformulación de los derechos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial del siglo XX y en contra del horror autoritario de los racismos y de las sangrientas dictaduras allí derrotadas, ratificó los mecanismos de defensa, eficacia y preservación de las libertades públicas que habían desarrollado los ordenamientos jurídicos nacionales como el derecho administrativo, las órdenes judiciales, el juicio de amparo, la seguridad, los recursos de equity, etc.

De manera muy general podemos afirmar que los pueblos, durante estos siglos de modernismo, han pasado de comarcas autárquicas, principados absolutistas, colonias o reinos independientes a Estados nacionales donde un mercado único responde a las necesidades de sus habitantes y al futuro e internacional intercambio. En la consolidación de los mercados nacionales se configuraron los sistemas o familias de derecho destinados a dar soluciones de práctica jurídica a las necesidades de las relaciones nacionales. Del "estadio nacional" la civilización pasó a la aproximación de las naciones. El Derecho Internacional, público y privado, dio el primer paso con apoyo en la ciencia del derecho comparado para superar los obstáculos que presentaba la especialidad de cada familia.

Tanto la adopción de las constituciones como sus reformas importantes fueron y son el producto de decantados procesos políticos en los cuales las distintas fuerzas sociales plantean sus aspiraciones y anhelos que deben ser recogidos por quien tiene la responsabilidad de expresar, en un conjunto normativo fundamental, las transformaciones deseadas, coherentes y eficaces. Subraya esta realidad el criterio que ya ha expresado la Corte en un documento anterior, en donde se llama la atención sobre la virtud de elemento cohesionador de la sociedad que posee el derecho constitucional.

La conciencia sobre ese valor del derecho constitucional, de la difícil coyuntura de nuestra historia y del irresistible avance de los intercambios multilaterales, nos obligan a reflexionar sobre la enmienda democrática que ahora se debate. El orden constitucional ha demostrado a lo largo de este siglo estar dotado de varios elementos de gran capacidad y virtud, aptos para responder a los problemas políticos que ha afrontado nuestra sociedad. Pero

su práctica también nos sugiere la importancia de perfeccionar la dogmática, los principios organizativos, los medios de control y los caminos de reforma del estatuto básico.

Cuenta Colombia con toda una historia jurídica nutrida por los aportes de la jurisprudencia y la doctrina que han ajustado las instituciones, pensadas hace muchos lustros, a las urgencias contemporáneas. Pero ese enriquecimiento ha sido el producto de debates que consultaron siempre la realidad nacional y diseñaron un sistema de derecho propio. A este aporte debe responder la nueva reforma para perfeccionar, consolidar el derecho constitucional y político. Ella nos obliga a rechazar, por supuesto, toda reforma que pretenda tan sólo intercalar en nuestro constitucionalismo, instituciones dogmáticas, propuestas y soluciones jurídicas tomadas sin crítica alguna de otras latitudes políticas, que históricamente respondieron a necesidades extranjeras pero que de modo alguno pueden reemplazar los más caros éxitos del sistema constitucional colombiano, probados, además, en los momentos más angustiosos de su vida política. No se forma una constitución acudiendo a un enciclopedismo de derecho comparado, donde se adquieran las instituciones de moda u otras que no serán eficaces porque desconocen la esencia misma de nuestra formación política, económica y social. Esta claridad es parte de la obligación de quienes de alguna manera estamos comprometidos en el proceso actual y, ante todo, de quienes tienen la competencia para expedir el documento reformador que les ha pedido el pueblo colombiano. Allí está su trabajo, el límite de su jurisdicción y competencia y el objeto de la labor que le encomendaron.

Para que ello ocurra, la construcción del constitucionalismo ha obedecido siempre a profundos razonamientos o, como lo dijo el Libertador, a una elaboración de los siglos, en la cual todo está madurado y relatado sin improvisación alguna bajo la orientación de la filosofía política adoptada por la manifestación del pueblo de ciudadanos. Al mundo que nos espera tenemos que llegar con nuestros propios instrumentos, con nuestras propias soluciones, con la virtud de nuestra nacionalidad y la eficacia de las formulaciones jurídicas que la doctrina, la jurisprudencia y la práctica política nos han enseñado. Así lo han hecho otras naciones. A ello se debe su protagonismo en el escenario del nuevo derecho público internacional y a ello el éxito de sus propuestas. El tomar irresponsablemente paradigmas extranjeros, sin análisis ni reflexión, con la sola euforia intelectual que produce el falso enciclopedismo adquirido en cualquier parte, será llamado a juicio por los colombianos que deban padecer las consecuencias de semejante aventura.

II. La racionalidad de la función legislativa

De antiguo han sostenido la doctrina, la jurisprudencia y las ideologías de distinta clase, que la generalidad de la ley está vinculada esencialmente a la igualdad de las personas. Tan sólo ese carácter abstracto de la norma, creador de situaciones impersonales, es capaz de excluir los privilegios y las discriminaciones en contra

de individuos, de grupos sociales determinados y de sectores que por razones históricas conforman la abigarrada nacionalidad como la colombiana. El constitucionalismo ha desarrollado tesis de utilidad en la definición de las competencias del poder público y, ante todo, las pertinentes a la delimitación de la función legislativa.

Nuestra evolución en ese campo ha tropezado con situaciones irregulares que sólo la historia nacional pretende explicar con alguna suficiencia. El actual articulado fundamental contiene, de una parte, la famosa cláusula general de competencia y, de otra, la extensión del poder del reglamento mediante la adopción de cierta forma de leyes cuadro, los reglamentos autónomos y otros semejantes que ofrecen un panorama si no contradictorio, al menos inconsistente en la definición de la potestad legislativa. Al mismo tiempo, los estados de emergencia amplían de tal manera la facultad del ejecutivo en esta materia que la proliferación de legislaciones de distinto origen y naturaleza hacen extremadamente difícil la evolución y consolidación de doctrinas precisas por parte de los controles de la legalidad y la constitucionalidad.

Una situación más grave se presenta cuando advertimos que en los distintos organismos, entidades, institutos, juntas directivas, etc., que conforman la Administración ha hecho cartera una forma de legislación general expedida mediante acuerdos, circulares, instrucciones y actos de distinta especie que modifican a diario la ley sin que las acciones de nulidad sean lo suficientemente veloces para atajar tan acelerado desborde de competencias. Se ha impuesto en Colombia la fuerza de reglamentaciones inferiores, que tienen en jaque la seguridad que debe reinar en las situaciones jurídicas. La ausencia de reglas legales que definan la responsabilidad de los funcionarios colabora en esta proliferación de verdaderas competencias legislativas.

Está bien pensar en reformas que perfeccionen la estructura del congreso y el estatuto personal de sus miembros y, más aún, de los sistemas de control de la constitucionalidad y la legalidad. Pero, antes que ellas está la precisión del contenido de la función legislativa, de quién es el responsable y competente y del diseño del cauce civilizado de la expedición de normas generales. El evidente desorden legislativo y el permanente festín de normas que sorprenden a los colombianos en cada madrugada, nos obliga a reflexionar sobre la urgencia de una racionalización de la potestad legislativa, de la cual el Congreso ha estado tan alejado. Esta es la propuesta:

1. El Congreso de la República debe tener una facultad legislativa que podría definirse con las siguientes orientaciones, sin perjuicio de otras competencias que específicamente le atribuya la Constitución (ejemplo: reglamentos del Congreso, control político, etc.).
- a) Las leyes sobre derechos y las libertades de los individuos, sus garantías y limitaciones. De aquí surgen los códigos sustantivos y de

procedimiento y los demás catálogos legales que aseguren los atributos fundamentales de las personas;

- b) Las leyes que establezcan cargas tributarias y, en general, los sistemas impositivos que gravan el derecho a la propiedad privada, lo limitan y lo condicionan a los fines del Estado. El criterio nacional en la construcción de los sistemas tributarios colabora con la consolidación del mercado nacional y en su progresivo desarrollo;
 - c) Las leyes generales y orgánicas sobre los poderes públicos;
 - d) Las leyes cuadro sobre la gestión económica, financiera, monetaria y de comercio exterior del Estado.
 - e) Las leyes marco sobre la administración, organización y gobierno del territorio;
 - f) Las leyes aprobatorias de tratados públicos;
 - g) Las leyes de presupuesto de la Nación.
2. La función legislativa no puede ser asumida, por otra autoridad, incluido el Presidente de la República en los estados de excepción. Durante ellos tendrá sólo las funciones que expresamente le otorguen la Constitución y la Ley.
3. Las facultades extraordinarias (leyes de habilitación y sus decretos-ley) únicamente se concederán, de manera *pro tempore* y precisas, para los casos contemplados en las letras a) y b) del numeral 1º (derechos, libertades y sistema tributario).
4. La competencia en lo demás será del reglamento del Presidente de la República. La Administración únicamente puede dar instrucciones dirigidas a sus funcionarios para la mejor aplicación de la ley.

La racionalización de la potestad legislativa debe acompañarse, pues, de un criterio muy claro en estos puntos y, ante todo frente a la normatividad de emergencia, porque ya es hora de que nuestro derecho no se distinga por tener su origen, predominantemente, en los estados de excepción.

III. Los Derechos Humanos y el Sistema Jurídico

De gran importancia mundial es la discusión sobre los denominados derechos humanos. Tradicionalmente los ordenamientos jurídicos nacionales reconocieron los derechos y las libertades fundamentales enunciando en sus constituciones los principios que caracterizaban tales atributos y consagrando las garantías de su eficacia y ejecutoriedad. Pero las grandes transformaciones de la primera mitad del siglo XX introdujeron otro criterio en esta materia: los derechos humanos son de interés universal y por ello la comunidad internacional los declaró con esa validez, definió la dignidad humana como un elemento material de su existencia, prescribió la obligación de todos los Estados

por establecer y perfeccionar los recursos internos para su vigencia y creó una jurisdicción regional y universal con una competencia subsidiaria para asegurarlos.

El derecho colombiano así lo ha hecho y tiene a su disposición varios mecanismos para garantizar su vigencia, a saber:

1. La acción de inconstitucionalidad.
2. La inaplicabilidad de la ley inconstitucional.
3. El sistema de derecho administrativo, en el cual figuran los controles verticales, las acciones jurisdiccionales ante los tribunales y el Consejo de Estado, el instituto de la suspensión provisional de los actos administrativos.
4. El recurso de *habeas corpus*.
5. La publicidad del proceso.
6. Las garantías penales.
7. Los principios generales sobre la vigencia de la ley en el tiempo, etc.

Sin embargo, ese cuadro de garantías se enfrenta a nuevas situaciones provenientes de las anteriormente citadas universalizaciones del derecho y de los intercambios. Por ejemplo, una serie de mecanismos de preservación y eficacia de los derechos particulares se ha conformado en torno a decisiones particulares de empresas y organizaciones que, con apoyo en la informática, tienen la posibilidad, de aplicar sanciones sin la intervención de la potestad pública. Entidades financieras, comerciales, bancarias, etc., poseen en el mundo una red de información que excluye de los créditos, contratos, etc., a las personas que por las razones que ellos mismos determinan, incurren en incumplimientos, impagos y, en general, desavenencias o discordias con el esquema productivo y de comercio que están protegiendo con tan novísimos mecanismos. Si bien, esta realidad es incontrovertible y posiblemente inevitable, también es cierto que el constitucionalismo debe tomar una decisión fundamental y básica y asumir una tarea de control con apoyo en el perfeccionamiento de las garantías que amparen al particular contra los desvíos de semejante poder.

Así las cosas, una claridad en cuanto al origen de las declaraciones de los derechos humanos, la competencia de los organismos dispuestos por la comunidad internacional para su conservación y vigencia y la obligación de los ordenamientos nacionales de crear recursos para su efectividad, es suficiente para comprender lo innecesario de los extensos catálogos de facultades y derechos de los individuos que jamás podrán ser taxativos y la urgencia de perfeccionar, constitucionalmente, los institutos ya probados por los jueces colombianos.

Cuenta el orden fundamental colombiano con la excepción de inconstitucionalidad, verdadero y eficaz recurso de defensa de los derechos porque al tiempo que preserva el sistema constitucional y político, hace efectivo el derecho y la libertad de la persona. Sin embargo, es imprescindible que el constituyente adopte una institución procesal que le confiera agilidad a la comentada figura, de esta manera no será necesario pensar en introducir reglas exóticas de

control que desvertebrarían nuestro orden jurídico.

Tiene que figurar en el texto constitucional la definición dogmática de los derechos del hombre y de los principios que informan sus garantías y el fortalecimiento del derecho administrativo para lograr la prontitud en las determinaciones que adopte, destinadas a evitar las violaciones y a reparar los daños causados. La extensión de la suspensión provisional y las órdenes específicas deben complementar el cuadro general de sus garantías.

IV. La autonomía y la integridad de la justicia

A. La Autonomía

La conquista del juez propio, independiente y autónomo ha distinguido nuestra civilización y ha colocado a su ordenamiento jurídico entre los más destacados del mundo. Sin embargo, circunstancias propias de nuestro acontecer político no habían permitido conferirle la autonomía suficiente para desarrollar cumplidamente su sagrada misión. La dependencia de la rama jurisdiccional de las decisiones financieras y de las angustias presupuestales de los gobiernos la han convertido, tradicionalmente, en un sector del Poder Público de importancia residual. Tan sólo se la sacaba a la luz pública cuando el gobernante de turno la acusaba de interferir con sus iluminadas políticas, cuando ella se veía, en el cumplimiento de su deber, en la obligación de tachar de inconstitucionales las medidas que el ejecutivo debía exponer públicamente para calmar, así fuera con mecanismos y decisiones ineficaces e injurídicas, los reclamos de los colombianos y sus anhelos de un gobierno sereno, energético y eficaz.

Un persistente trabajo en la mentalidad colectiva de los colombianos, sin argumento distinto a la urgencia de una decisión del juez que avale las opciones políticas de los gobiernos, ha pretendido colocar a la justicia en el punto neurálgico de la crisis del Estado y en el eje de las contradicciones sociales. En nuestra historia no predominó el examen de las otras políticas, jamás se responde por su ineficacia, jamás se enjuicia a quienes creen que las angustias y los problemas del pueblo colombiano se solucionan con titulares de prensa que, a la hora de la verdad, resultan meros aciertos retóricos y nunca políticas sustantivas, apropiadas y coherentes.

El juez colombiano, sin embargo, desde la Reforma Plebiscitaria ha sido independiente, ha ejecutado y aplicado la ley expedida por el órgano que tiene la representación política de los colombianos y que se le ha entregado en códigos sustantivos y de procedimiento. El juez no ha expedido la ley, la ha aplicado dentro de la más imputable gestión de la justicia. Colombia ha logrado, después de los más graves y vergonzosos hechos políticos que tñeron de sangre el suelo patrio, la estructura de un poder judicial que, como lo dicen los tratados y las declaraciones de los derechos humanos, es la única garantía de la dignidad del hombre.

Ya se han dado algunos tímidos pasos en el diseño de la autonomía administrativa de la jurisdicción, para separarla de las necesidades políticas de los camarlengos de todo tipo que deciden, ellos y sus serenísimas personas, sobre las finanzas públicas y destinan los ingresos a otras prioridades. Pero es necesario concluir con la sabia determinación del constituyente, ese proceso destinado a crear la estructura administrativa propia de la Justicia que asegurará el cumplimiento de sus fines.

B. La Independencia

A la autonomía se agrega el mantenimiento de la integridad del juez y de su independencia. Desde hace muchos años, el constitucionalismo creó varios sistemas que circunvalan esa virtud esencial del juez: su imparcialidad e independencia. La carrera judicial, los períodos, la independencia orgánica y funcional, etc., son formas de alcanzar tan esencial y democrático objetivo.

La sabiduría de nuestros constituyentes implantó la cooptación para separar del interés político, variable y ondeante, la integración de la justicia. Con celo y alto sentido de sus responsabilidades la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, han ejercido esa función demostrando, serenamente, que lejos de ellos está todo apetito burocrático y cualquier ambición clientelista. Los jueces han permanecido en sus cargos por sus virtudes y sus trabajos y no por las recomendaciones pasajeras de los políticos triunfantes. Este es un bien que ya hace parte de nuestra civilización y debemos mantener.

En los actuales momentos la experiencia de la Corte le permite sugerir, sin embargo, un método para perfeccionar el sistema de la integración de la suprema jurisdicción. Consiste en que un organismo o un cuerpo integrado por entidades y los más altos funcionarios de los poderes públicos, que representan las fuentes de donde surgen los aspirantes a la magistratura, elaboren las listas de candidatos que la Corte y el Consejo han de escoger para tan delicado destino. Una cooptación restringida con un criterio que la experiencia enseña, es suficiente para que los jueces sigan siendo independientes.

Es de señalada importancia añadir, como inquietud de nuestros tiempos, que en Colombia la integridad de la justicia es una verdadera necesidad. Aún subsisten, sin embargo, algunos sectores judiciales que, como los penales militares, no han alcanzado el estatus de independencia que requieren para que su justicia sea íntegra e imparcial por la definición de su origen. La justicia penal militar aplica penas de gran intensidad, dispone, punitivamente, de la libertad de quienes se apartaron de la ley y deben padecer el castigo que ella señala. Pero el juez militar no pertenece a la carrera judicial ni al poder jurisdiccional separado orgánicamente de las demás ramas. Su dependencia del ejecutivo no es precisamente el signo más claro de su autonomía. Es un deber, ahora, otorgarle esa virtud para que, quienes tengan tal fuero,

tengan igualmente el derecho a un juez imparcial.

Todas las anteriores reflexiones afirman la esencia de la función jurisdiccional. Quienes estamos comprometidos en esta magistratura y nos hemos dedicado a estos asuntos del derecho, aspiramos a que siempre que en Colombia se pronuncie un fallo que decida los conflictos, que señale la responsabilidad, que asegure los derechos, que ordene reparar los daños, que reconozca las libertades, que subraye la igualdad y el derecho a la vida, y se mantenga, dentro de este sacramento que Colombia nos ordenó administrar, la liturgia de la fórmula inmensa, impoluta y solemne que comienza rezando: "...en virtud de lo anterior, en nombre de la República y por autoridad de la ley", —sólo por esta autoridad— el juez, el tribunal, la Corte, resuelve.

V. El control de la Constitucionalidad

El Estado moderno, sobre recordarlo, se estructuró con base en la supremacía de la Constitución. Han transcurrido doscientos años desde que la humanidad decidió darse un estatuto que sometiera a los gobernantes y les impusiera su destino, su conducta y los objetivos de su cargo. Sabemos que con el transcurso del tiempo las crisis que angustian a la sociedad sugieren remedios de muchas clases para sus problemas. A veces, con sentido mecanicista, se mira al aparato estatal como último recurso para crear taumaturgicamente los milagros que han de resolverlos. Y en ocasiones se acude desesperadamente a criticar las instituciones para entregar a la insatisfacción social y política alguna de ellas con el designio de calmar sus ansias de reforma. Pero en esto, si nos desmemorizamos, y no contamos con la serenidad suficiente para estudiar y exponer el diagnóstico con acierto, podemos incurrir en graves errores, en decisiones equivocadas y fatalmente irreparables.

El control constitucional que ha acrisolado un siglo de experiencia colombiana se fundamenta en la primacía del orden constitucional. Este es su objetivo. Siempre se ha estimado que la normatividad fundamental es un bien social a proteger con semejante control porque su desquiciamiento es el mismo desquiciamiento de la sociedad que pierde, así, un elemento cohesionador. Por tal motivo son, por lo menos, equivocadas las aseveraciones que parten de la necesidad de un "control de tipo político", que en lugar de proteger ese derecho conformador de la sociedad, se orienten a diseñar una especie de tercera cámara que avale y dé su visto bueno a las políticas que los gobernantes adopten para cumplir sus promesas electorales. El juez que controla el respeto por la Constitución no puede estar contaminado de esos afanes e intereses políticos.

Se anuncia, acudiendo de nuevo al almacén de derecho comparado, que una corte constitucional resuelve el problema del aval que necesitan quienes ejercen el poder público para sus políticas coyunturales, porque tal tribunal estará integrado por representantes, o más bien voceros, de las cámaras políticas, del gobierno y, para respetar un poco el pudor de la indepen-

dencia, por miembros sugeridos por los tribunales de justicia. Se enarbolan las cortes de algunos países europeos y se enseña, con manuales de derecho político o con el concepto de intérpretes de última hora del constitucionalismo, que esas cortes tienen la integración a que aspira el gobernante para legitimar, mediante sentencias, sus decisiones ya que es él quien tiene la vocería del pueblo.

Pero lo cierto es que hoy, ese esquema de respaldo, falsamente jurídico, está en crisis. Todos los días, en todos los parlamentos y en todos los congresos de ciencia política, de derecho constitucional, en la prensa y en la realidad de sus determinaciones, las sociedades conscientemente se duelen de haber adoptado tales sistemas. Esta es una verdad que la historia cotidiana nos cuenta y que no debemos ocultar, menos aun cuando se pretende introducir un sistema que si en otras partes no funcionó, no se entiende cómo ha de resultar favorable a nuestras necesidades. Las cortes constitucionales son, paradójicamente, el obstáculo político más grande que tienen los gobernantes. Su éxito es relativo y su bondad ninguna.

En su propuesta la Corte Suprema de Justicia parte del fin propio del control: la supremacía de la Constitución y no del afán político. Enseña que el sistema actual tiene la inmensa ventaja de contar, para el juicio sobre la norma sometida a él, del inestimable aporte de los expertos en las distintas disciplinas del derecho. Es una verdad irrefutable que la ley no se presenta con un contenido exclusivo de derecho público, sino que en ella aparecen las relaciones civiles, comerciales, penales, laborales, etc., que requieren la mirada del especialista unida a la apreciación del constitucionalista. Esto no puede reemplazarse por erudiciones ni consultas académicas que resuelvan dudas a los magistrados de derecho público, porque la experiencia de los magistrados de las demás disciplinas es el elemento básico e insustituible de su aporte en el juicio constitucional.

Con el fin de hacerlo más efectivo, el control puede modificarse en el interior de la Corte, redistribuyendo las competencias entre la Sala Constitucional y la Sala Plena, de tal manera que los asuntos en los cuales se debata una reforma constitucional, se decide sobre aspectos de la soberanía nacional o tratados públicos, sean del conocimiento de la Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, y aquellos en los cuales se decidan las demandas ciudadanas sobre la exequibilidad de las leyes y demás normas justificables o sobre objeciones presidenciales contra proyectos de ley, quedarían en la competencia de la Sala Constitucional, la cual, para decidir, se vería aumentada con la participación de un magistrado de cada una de las salas de casación civil, penal y laboral. De esta forma se asegura el juicio integral de exequibilidad y se preserva, en cada caso, la decisión mayoritaria de los expertos en derecho constitucional.

Al lado de las anteriores propuestas y consideraciones, la Corte Suprema de Justicia se permite dejar a la disposición de los señores Miembros de la Asamblea Constitucional, su conocimiento.

miento y experiencia en los demás temas propios del derecho fundamental, para que sean requeridos cuando así lo dispongan.

Tengan la bondad de aceptar mis mejores deseos por el éxito de la delicada labor que les encomendó el pueblo colombiano, que ahora,

rodeado de tantas angustias, sitiado por la más absurda violencia y con la vivencia cotidiana de innumerables injusticias, tiene una esperanza de mejor vivir en la sabiduría de las decisiones que ustedes adoptarán para el bien de la Patria y el juicio de las generaciones que nos han de suceder. Para ese empeño cuenten con nuestro

irrenunciable apoyo y colaboración, en la materia que, por razón del destino que nos asignó el deber, se ha convertido en diaria devoción.

Cordialmente,

Pablo J. Cáceres Corrales
Presidente

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 57

Título: REFORMA CONSTITUCIONAL

Autor: GUILLERMO PLAZAS ALCID

Bogotá, D.E, marzo 7 de 1991

Doctor
JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General
Asamblea Nacional Constituyente
Ciudad

Apreciado Doctor Pérez:

El Movimiento de la Transformación Liberal, que opera en Bogotá, D.E., fue una de las fuerzas políticas que contribuyó a mi elección como Delegatario de la Asamblea Nacional Constituyente.

Este Movimiento, el de la *Transformación Liberal*, con sus Directivos políticos y Asesores jurídicos, ha elaborado un proyecto de Constitución Nacional, que, por mi conducto, presenta a la ilustrada consideración de los Delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente.

Respecto de su contenido, comparto muchas de sus tesis, algunas de las cuales defenderé dentro de la Asamblea Nacional Constituyente.

Respetuosamente solicito a Usted el favor de ordenar, a quien corresponda, insertar en la Gaceta Constitucional, y antes del articulado del proyecto, la presente nota.

Atento Servidor.

Guillermo Plazas Alcid

Constituyente

PREAMBULO

Nosotros, representantes del pueblo soberano de Colombia, invocando la asistencia y protección de la Divina Providencia, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para instituir un Estado Democrático y pluralista cuyo fin ha de ser asegurar y garantizar el pleno y

efectivo ejercicio de los derechos y deberes sociales, y de los individuales que no se hallaren en contradicción con aquéllos;

Con el propósito de alcanzar la paz, la libertad, la igualdad, la justicia, la seguridad y el bienestar de todos los asociados;

Comprometidos en el plano internacional con los principios de solución pacífica de las controversias, de no intervención e injerencia en los asuntos internos de otros Estados y de autodeterminación de los pueblos;

Expedimos, sancionamos y promulgamos la presente,

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

TITULO I

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

ARTICULO 1o. Colombia es una República democrática regida por el derecho cuya principal característica será la participación popular.

El Gobierno será descentralizado política, administrativa y económica.

ARTICULO 2o. El pluralismo en los órdenes político, social, étnico, económico, cultural y religioso, será principio fundamental de la organización y del poder estatales, que haga posible en su aplicación práctica que la estructura de la autoridad permanezca abierta a todas las fuerzas que integran la dinámica social, de tal modo que ninguna, incluyendo las minorías, dejen de estar presentes e insertas en el origen y ejercicio del poder público.

ARTICULO 3o. La soberanía reside en el pueblo y se expresará mediante Asamblea Constituyente, plebiscito, referéndum, iniciativa popular y mandato imperativo, y ordinariamente, mediante el ejercicio del poder legislati-

vo a través del Congreso de la República.

Todos los poderes públicos emanen de la voluntad popular.

ARTICULO 4o. El conjunto de elementos sociológicos y culturales que han unido y proyectan a los colombianos hacia un destino común, constituye la Nación, y son el vínculo cohesionador que crea la nacionalidad y mantiene la unidad del pueblo.

ARTICULO 5o. El Estado social y democrático de derecho que se consagra en esta Constitución tiene su fundamento en el ejercicio de la democracia plena, tanto política como económica y en la intervención del pueblo como sujeto activo del protagonismo político para decidir su propio destino.

ARTICULO 6o. El trabajo es fuente principal de la riqueza social, base del bienestar nacional y derecho y deber de todos los colombianos.

Los trabajadores participarán en las utilidades de las empresas y gozarán de los derechos de sindicalización y de huelga.

ARTICULO 7o. Es deber fundamental del Estado proteger a la familia como base de la sociedad.

ARTICULO 8o. Son Nacionales Colombianos:

1o. Por Nacimiento:

a) Los Naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales de Colombia o que siendo hijos de extranjeros se hallen domiciliados en la República;

b) Los hijos de padre o madre naturales de Colombia que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

2o. Por Adopción:

- a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización;
- b) Los hispanoamericanos, brasileños y españoles que, con autorización del Gobierno, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad del lugar donde se establecieren.

ARTICULO 9o. La calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir voluntariamente la de otro Estado pero podrá recobrarse automáticamente, cuando bajo la gravedad del juramento se manifieste el deseo de readquirirla y la voluntad de fijar nuevamente su domicilio en Colombia, ante la autoridad que determine la ley.

ARTICULO 10. La ciudadanía es la condición jurídica para acceder al ejercicio de los derechos políticos y se adquiere a los 18 años.

La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde o se suspende, en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes.

Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar su rehabilitación.

La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

ARTICULO 11. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se concedan a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Gogarán así mismo los extranjeros en el territorio de la república de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes.

Los extranjeros podrán ejercer los derechos políticos que les otorgue la ley.

ARTICULO 12. El colombiano, aunque haya perdido la calidad de nacional, que fuere cogido con las armas en la mano, en guerra contra Colombia, será juzgado y penado como traidor.

Los extranjeros naturalizados y los domiciliados en Colombia no serán obligados a tomar armas contra el país de su origen.

TITULO II**DERECHOS Y DEBERES SOCIALES**

ARTICULO 13. Los funcionarios del Estado están obligados a proteger a todos los residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y a asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares y garantizar la plenitud de sus derechos.

Quienes por acción u omisión incumplan este precepto serán responsables.

ARTICULO 14. Los Tratados Internacionales sobre derechos humanos vigentes para Colombia serán parte integrante de esta Constitución y primarán sobre cualquier otra disposición de derecho interno.

Las Declaraciones Universal y Americana sobre Derechos Humanos, se publicarán como anexo a la presente Constitución.

ARTICULO 15. La violación de los preceptos constitucionales y legales por mandato superior no exime de responsabilidad al agente activo.

Los miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo quedan exceptuados del cumplimiento de esta disposición y la responsabilidad recaerá únicamente en quien emita la orden.

ARTICULO 16. Es deber del Estado proveer a la asistencia pública; a él corresponde dar protección a la niñez desamparada y a la vejez indigente y establecer el seguro de desempleo.

ARTICULO 17. Toda persona a quien se impute un hecho punible tendrá los siguientes derechos:

- 1o. A no ser condenada por un hecho que no esté expresamente previsto en la ley ni sometida a sanción que no se encuentre establecida en ella.
- 2o. A ser investigada y juzgada sólo por juez competente previamente establecido y observando la plenitud de las formas propias de cada proceso.
- 3o. A no ser juzgada por tribunales o jueces especiales o de excepción.
- 4o. A que se presuma su inocencia.
- 5o. A gozar de libertad durante el proceso, salvo las excepciones legales.
- 6o. A ser juzgada en un proceso público y contradictorio, en el que no se admitan pruebas secretas o ilegales.
- 7o. A que sólo se le condene por hecho sometido al control de su voluntad.
- 8o. A que tanto en materia penal como procesal se le aplique la ley permisiva o favorable, cuando haya conflicto de normas.
- 9o. A no ser capturada, ni registrada en su persona, ni su domicilio allanado, sino en virtud de mandamiento escrito de funcionario judicial competente.

Esta disposición no obsta para que el delincuente sorprendido en delito flagrante sea aprehendido y llevado ante la autoridad, por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se acogiere a

su domicilio podrán penetrar en él para el acto de la aprehensión. Si se refugiere en domicilio ajeno deberá preceder requerimiento al dueño o morador.

10. A no ser obligado a declarar contra sí mismo ni contra su cónyuge, compañero o compañera permanente, ni contra sus parentes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o segundo civil.

11. A no ser sometida a un nuevo proceso por el mismo hecho, aun cuando a éste se le dé una denominación distinta, con excepción de lo previsto para el recurso extraordinario de revisión.

Las sentencias proferidas en el exterior tendrán el valor de cosa juzgada en Colombia, salvo las excepciones legales.

12. A ser juzgada en un término prudencial, por un juez independiente e imparcial.

ARTICULO 18. La anterior disposición no obsta para que puedan sancionar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos que señale la ley:

- 1o. Los funcionarios que ejercen autoridad o jurisdicción, los cuales podrán penar con multas o arrestos a quienes los injurien o les falten al respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo.
- 2o. Los Jefes Militares los cuales podrán imponer penas de arresto, para contener una insubordinación o motín militar o para mantener el orden, hallándose frente al enemigo.
- 3o. Los capitanes de buque no estando en puerto, tienen la misma facultad para reprimir delitos cometidos a bordo.

ARTICULO 19. En ningún caso los civiles podrán ser juzgados por tribunales militares, ni los militares en servicio activo por la jurisdicción ordinaria, salvo lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 83.

ARTICULO 20. En ningún caso se podrá imponer la pena de muerte o la de confiscación.

Las armas, instrumentos o efectos con que se haya cometido el delito y los objetos y producto del mismo, podrán ser decomisados.

ARTICULO 21. Los condenados a quienes se absolvieren en virtud de los recursos de revisión y casación, o sus herederos, tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado como consecuencia de los perjuicios que hubieren sufrido en virtud del proceso y de la condena.

ARTICULO 22. Para asegurar la continuidad biológica y la permanencia de la vida humana, el Estado velará por el equilibrio de la naturaleza en el plano ecológico, protegiendo el medio ambiente y los recursos naturales.

ARTICULO 23. La protección de la persona humana y de su vida son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos los habitantes tienen la obligación de respetarla.

Al Estado le corresponde organizar la salud, la vivienda, la educación, la seguridad, la cultura, la recreación y todo aquello que tienda a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

Así mismo garantizará el derecho a la intimidad personal y familiar, especialmente en lo referente a la vulnerabilidad de la persona humana frente a los logros tecnológicos y científicos.

ARTICULO 24. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio, pero, en todo caso, deberá tener una profesión u oficio identificable.

No se podrá ejercer ninguna profesión sin acreditar el correspondiente título académico expedido por un establecimiento de educación debidamente autorizado.

ARTICULO 25. La enseñanza será libre y podrá ser impartida por el Estado y por los particulares pero a aquél compete su dirección y vigilancia. En ningún caso los particulares que se dediquen a esta actividad podrán apartarse de los objetivos definidos por el Estado, el cual impartirá la educación básica en forma gratuita y obligatoria.

Se dará prelación a la educación técnica y el Estado creará los mecanismos para que la educación no formal tenga el reconocimiento legal que garante la eficacia e idoneidad en la ejecución de oficios.

PARAGRAFO. No menos del 15% del presupuesto nacional se destinará a la educación.

ARTICULO 26. La prensa es libre pero responsable en todo tiempo.

ARTICULO 27. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

El Estado vigilará que el derecho de asociación no se convierta en pretexto para evadir impuestos y contribuciones.

ARTICULO 28. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general, o particular, y el de obtener pronta respuesta.

Todos los documentos estatales serán públicos excepto los referentes a las relaciones exteriores y a la seguridad nacional.

TITULO III PODER PÚBLICO

ARTICULO 29. El Poder Público radica en la voluntad popular. Todos los demás poderes emanen de ella.

ARTICULO 30. Son ramas del Poder Público la Constituyente y Legislativa, la Ejecutiva, la Jurisdiccional, la de Control y la Electoral.

ARTICULO 31. Todos los mandatos conferidos mediante elección popular, serán revocables.

TITULO IV CONGRESO DE LA REPUBLICA

ARTICULO 32. El Senado de la República y la Cámara de Representantes integran el Congreso; sus miembros serán elegidos para períodos de cinco años en la fecha que señale la ley e iniciarán su gestión el segundo domingo de enero siguiente a la elección.

ARTICULO 33. El Congreso se abrirá y clausurará públicamente en un solo acto por el Presidente de la República.

La anterior ceremonia no es requisito para la validez de las legislaturas.

ARTICULO 34. El Senado y la Cámara constituyen el Congreso Pleno, el cual se reunirá para dar posesión al Presidente de la República, para recibir el resultado de la votación que revoca su mandato, para considerar la proposición del voto de censura originada en el Senado o en la Cámara, para recibir a jefes de Estado o de Gobierno, y cuando las mesas directivas o un número no inferior a la cuarta parte de los Senadores y Representantes lo soliciten.

El Presidente del Congreso es el Presidente del Senado y el de la Cámara el Vicepresidente.

ARTICULO 35. Son funciones comunes del Senado y de la Cámara de Representantes:

10. Ejercer el control político sobre los actos del Gobierno y de la Administración y votar por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros las proposiciones de censura a los ministros del Despacho. El ministro censurado debe dimitir.

Negada una proposición de censura, no podrá volver a ser presentada por las mismas causas, antes de los seis meses siguientes, contados a partir de la fecha del pronunciamiento del Congreso.

20. Citar a los Ministros para que concurran a las Cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten, y a responder en nombre del Gobierno a los requerimientos que se les formulen durante los debates correspondientes.

30. Solicitar al Gobierno informes escritos o verbales sobre materias públicas. Se exceptúan y tendrán carácter reservado los correspondientes a la seguridad nacional y a las relaciones exteriores, los cuales, podrán ser objeto de debates en sesión secreta, conforme al Reglamento Interno.

40. Organizar su policía interior.

50. Solicitar a las entidades de Gobierno la cooperación de sus organismos técnicos oficiales para los efectos a que haya lugar.

60. Crear y proveer los empleos necesarios para su eficiente, técnico y científico funcionamiento.

70. Expedir el Reglamento del Congreso.

80. Elegir sus dignatarios y nombrar sus asesores, conforme al reglamento del Congreso.

90. Elegir para el período completo de cinco años las comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos tanto reformatorios de la Constitución como de ley. Ellas realizarán audiencias públicas para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones sobre las materias en discusión.

ARTICULO 36. El número de comisiones y de sus miembros, así como las materias de que se ocupe cada una, serán determinadas por la ley.

ARTICULO 37. En ningún caso y bajo ningún pretexto podrá el Congreso delegar sus funciones ni conferir facultades extraordinarias al Gobierno.

ARTICULO 38. Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones serán públicas, excepto aquéllas en las cuales se traten temas relativos a la seguridad y a la defensa de la soberanía, las Relaciones Exteriores, la guerra con otros Estados o la grave commoción interna.

Las corporaciones públicas y sus comisiones podrán hacer citaciones a personas naturales o jurídicas, estas últimas por medio de sus representantes legales, para que rindan informes sobre temas de su competencia.

Los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo de Estado, tendrán voz en los debates que se adelantan en el Senado, la Cámara y en sus Comisiones.

El Procurador General de la Nación, por si o por delegación asistirá permanentemente a las sesiones.

ARTICULO 39. Los proyectos en el Congreso y demás corporaciones públicas deberán ser aprobados por el voto de la mitad más uno de los miembros integrantes de la respectiva Corporación o Comisión cuando no se establezca quórum calificado.

ARTICULO 40. Sólo por imposibilidad ocasionada por desastre natural o grave perturbación del orden público, podrá el Congreso de la República sesionar fuera del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

ARTICULO 41. Los Senadores representan a toda la República; los Representantes a la Cámara a la circunscripción por la cual sean elegidos, teniendo como objetivo fundamental el interés nacional y el desarrollo armónico e integrado de las distintas regiones.

ARTICULO 42. Los Senadores y Representantes son inviolables por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra sólo serán responsables ante la Corporación a que pertenezcan; podrán ser llamados al orden por quien presida la sesión y reconvendrán conforme al reglamento por las faltas que cometan.

ARTICULO 43. Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la corporación a que pertenezca.

ARTICULO 44. No podrán ser elegidos miembros del Congreso, los funcionarios con poder de nominación, jurisdicción y mando, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. Esta inhabilidad será de seis meses para todos los demás.

Nadie podrá ser elegido simultáneamente para más de una corporación de elección popular.

ARTICULO 45. Los Senadores y Representantes desde su posesión y hasta cuando pierdan su investidura por vencimiento del período constitucional para el cual fueron elegidos, no podrán celebrar por sí ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración pública, ni gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el Gobierno de la República, las provincias, los distritos especiales, el distrito capital y los municipios, ni ser apoderados judiciales, representantes de intereses extranjeros o gestores ante las entidades públicas. La violación de este precepto es causal disciplinaria de mala conducta, inhabilidad para ejercicio de cargos públicos por un término mínimo igual al doble del período del Congreso y un máximo de diez años, y de pérdida de la investidura.

PARAGRAFO. Son causales de pérdida de la investidura para todos los miembros elegidos a las Corporaciones Públicas:

10. El llamamiento a juicio por la Jurisdicción Ordinaria.
20. El enriquecimiento sin causa justificada durante el ejercicio del mandato.
30. La condena disciplinaria con pena de destitución proferida en segunda instancia por el Ministerio Público.
40. La infracción al régimen de incompatibilidades e inhabilidades propias de cada Corporación, y
50. Las faltas de asistencia sin causa justificada por un mes consecutivo del respectivo período o por seis sesiones plenarias durante el mismo.

ARTICULO 46. No podrán ser elegidos congresistas ni miembros de ninguna Corporación Pública, los ciudadanos que durante el año anterior a la fecha de la elección hayan contratado con entidad oficial de cualquier orden.

ARTICULO 47. Los miembros del Congreso como servidores públicos dedicados por entero al servicio de la República devengarán honorarios decorosos determinados por la ley, a fin de preservar su dignidad y garantizar la diafanidad y la honradez en sus actuaciones.

ARTICULO 48. El territorio de la República es la circunscripción nacional del Senado, el cual estará integrado por tantos Senadores como habitantes tenga la República a razón de uno por cada 300 mil y uno más por la fracción restante si la hubiere.

Los ciudadanos residentes en el exterior podrán sufragar en esta elección.

Los ex Presidentes de la República serán senadores vitalicios.

ARTICULO 49. El Senado es constituyente derivado y legislador.

ARTICULO 50. Al Senado le corresponde legislar sobre las materias de interés nacional.

Son funciones legislativas del Senado:

10. Aprobar el plan general de desarrollo para el respectivo período del Ejecutivo, el cual debe ser sometido a su consideración por el Presidente de la República durante los primeros 90 días de su Gobierno. A falta de éste el Senado tomará la iniciativa. Dicho plan general de desarrollo será estudiado, debatido y aprobado por la Corporación en pleno sin que deba hacer tránsito por ninguna Comisión.
20. Expedir y reformar los códigos en todas las ramas del derecho, con arreglo a la filosofía y propósitos sociales de esta Constitución. Para tal efecto, podrá asesorarse de especialistas particulares, o de funcionarios públicos.
30. Aprobar anualmente el presupuesto de la República.
40. Determinar por su iniciativa, o la del Gobierno, la estructura administrativa de la República.
50. Regular la prestación de los servicios públicos y fijar las correspondientes tarifas.
60. Establecer impuestos, tasas y contribuciones.
70. Variar por circunstancias extraordinarias la residencia de las jerarquías superiores de los poderes públicos.
80. Fijar y determinar lo relacionado con el tipo de dinero corriente.
90. Decretar honores públicos y conferir decoraciones a las personas nacionales o extranjeras que hayan prestado eminentes servicios a la sociedad o a la República.
100. Señalar los monumentos que deban erigirse.
11. Decretar pensiones vitalicias sin lugar a sucesión a los parientes de las personas inmoladas por razón y causas de servicios a la República en el grado que determine la ley.
12. Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.
13. Conceder, por mayoría de dos tercios de los votos de sus miembros por motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos.
14. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
15. ARTICULO 51. Son también funciones del Senado:
10. Conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra los funcionarios de que trata el numeral 10 del artículo 55.
20. Aceptar las renuncias del Presidente y del Vicepresidente de la República, del Procurador y el Contralor Generales y de los Magistrados de la Corte Electoral.
30. Ratificar el nombramiento de los embajadores y jefes de misión ante otros Estados y organismos internacionales.
40. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse del cargo por un lapso no superior a seis meses y decidir las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.
50. Aprobar los ascensos militares desde la escala de oficiales generales y oficiales de insignia, que proponga el Gobierno, hasta el más alto grado.
60. Autorizar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
70. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra.
80. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que le presente el Contralor General anualmente.

ARTICULO 52. En los juicios que se sigan ante el Senado se observarán las siguientes reglas:

10. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspendido del ejercicio de su empleo.
20. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo o la privación temporal de los derechos políticos sin perjuicio del proceso penal a que haya lugar ante la jurisdicción ordinaria.
30. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

40. El Senado podrá acometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, a lo menos, de los votos de los senadores que concurren al acto.

ARTICULO 53. Para ser elegido Senador de la República se requiere ser colombiano por nacimiento, haber cumplido 30 años de edad en la fecha de la elección, poseer título universitario de carrera profesional no inferior a cinco años y haber ejercido dicha profesión por un período mínimo igual al de la duración académica de la carrera, o en su defecto haber sido catedrático universitario por un período mínimo de cinco años, o haber sido Senador.

ARTICULO 54. La Cámara de Representantes se compondrá de dos Representantes por cada departamento y uno más por cada 100 mil o fracción mayor de 50 mil habitantes que tenga en exceso sobre los primeros 100 mil. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de la población que de él resultare.

ARTICULO 55. Son funciones de la Cámara de Representantes:

10. Expedir la legislación relativa a los departamentos.
20. Modificar la división departamental y provincial.
30. Establecer y mantener actualizadas las divisiones especiales del territorio, particularmente las que hacen relación a la planificación del desarrollo económico y social, lo judicial, lo fiscal, lo militar y la instrucción pública. Estas divisiones podrán no coincidir con la división político-administrativa de la República.
40. Crear las áreas metropolitanas y las corporaciones regionales de desarrollo y expedir su legislación.

50. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes de desarrollo nacional y provinciales.

60. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías y sobre expropiación.

70. Expedir la legislación de las provincias y otorgar a las asambleas provinciales y a los prefectos facultades y atribuciones.

80. Expedir el estatuto municipal y otorgar atribuciones y facultades al municipio, a los concejos municipales y a los alcaldes.

90. Expedir la legislación de los distritos especiales y las de sus alcaldes y concejos, así como la del Distrito Capital.

10. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales, al Presidente de la República, a los Magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, al Procurador y al Contralor Generales, a los Ministros del Despacho, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso sólo por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

11. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Procurador General o por particulares, contra los mencionados funcionarios, y si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

La Cámara proveerá a la creación, organización, dotación y funcionamiento de una oficina especial, fuera de las instalaciones oficiales del Congreso con el fin de que los particulares tengan fácil acceso para el ejercicio de este derecho.

ARTICULO 56. Para ser elegido Representante a la Cámara se requiere tener 25 años de edad en la fecha de la elección y ser colombiano.

TITULO V

LA LEY

ARTICULO 57. La ley es la manifestación de la voluntad general expresada a través del Congreso, destinada a promover la igualdad política y económica con el fin de establecer la justicia social.

ARTICULO 58. Tendrán iniciativa para la presentación de los proyectos de ley los Senadores, los Representantes, el Gobierno a través de los Ministros, los Presidentes de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y el Procurador y el Contralor Generales y cualquier número plural de ciudadanos, superior a 50 mil. Los proyectos

tendrán origen en la Cámara correspondiente de acuerdo con sus competencias.

ARTICULO 59. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la corporación o comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de la corporación de origen, con excepción del proyecto del plan de desarrollo económico y social.
3. Haber sido aprobado en segundo debate en la plenaria de la Corporación correspondiente.

El reglamento interno del Congreso determinará la forma de acumulación de los proyectos de ley y de los actos reformatorios de la Constitución.

Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate, podrá ser considerado por la respectiva corporación, a solicitud de su autor o de un miembro de la Comisión. Si la decisión de la Comisión fuere improbadable, el proyecto pasará a otra comisión permanente para que decida sobre él.

ARTICULO 60. Todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se ajusten a este precepto, pero sus decisiones serán revisables por la misma comisión; en su defecto, se podrá apelar ante la plenaria. La decisión que ella tome será definitiva.

ARTICULO 61. Los proyectos de ley aprobados por el Senado o por la Cámara, pasarán a la Presidencia del Congreso para su sanción. Dentro de los ocho días hábiles siguientes el Presidente los sancionará u objetará, en este último caso, previa motivación. Los proyectos objetados parcial o totalmente regresaran a la plenaria de la corporación de origen para un nuevo debate durante el cual podrán hacerse modificaciones totales o parciales, o insistir en su texto original y en caso de ser aprobados nuevamente, el Presidente estará obligado a sancionarlos.

Las objeciones se fundamentarán en razones de inconveniencia para el interés nacional o el regional.

TITULO VI

RAMA EJECUTIVA

ARTICULO 62. El Presidente de la República será elegido en forma conjunta con el Vicepresidente, en un mismo día, en la fecha que determine la ley, por el voto popular directo de los ciudadanos, para un período de cinco años. Si ninguna de las fórmulas obtiene la mayoría absoluta de los votos emitidos, se convocará a una segunda elección.

Entre una y otra elección deberá transcurrir un lapso de 90 días y en la segunda participarán las fórmulas que hayan ocupado los dos primeros lugares en la primera votación.

ARTICULO 63. Para ser Presidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser Senador y tener más de 40 años en la fecha de la elección.

ARTICULO 64. El Presidente de la República tomará posesión ante el Congreso pleno y presentará juramento ante su Presidente.

ARTICULO 65. El presidente de la República no podrá ausentarse del país, sin aviso previo al Senado ni durante el año siguiente a la cesación de sus funciones sin permiso previo otorgado por la misma Corporación. Dicho permiso gozará de prelación en su tramitación.

ARTICULO 66. El Presidente de la República no es reelegible.

ARTICULO 67. El Presidente de la República, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, durante el ejercicio del cargo sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

ARTICULO 68. Son funciones del Presidente de la República:

1. Abrir y clausurar las sesiones del Congreso.
2. Presentar al Senado el Plan General de Desarrollo para su período ejecutivo, de conformidad con el numeral 1º del artículo 50.
3. Presentar al Congreso, al comienzo de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la administración y un informe detallado sobre el curso que haya tenido la ejecución de los planes y programas.
4. Rendir al Congreso y a sus Cámaras los informes que le soliciten sobre las materias que no demanden reserva.
5. Prestar eficaz apoyo al Senado y a la Cámara, cuando ellas lo requieran, poniendo a su disposición la fuerza pública.
6. Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley. En ningún caso los indultos podrán comprender la responsabilidad civil que tengan los favorecidos respecto de los particulares.
7. Nombrar y remover los ministros del Despacho, los jefes de departamentos administrativos, los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y los gobernadores.
8. Disponer de la fuerza pública cuando las circunstancias de orden público lo ameriten.
9. Conservar en todo el territorio de la República el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

10. Dirigir las operaciones de la guerra.

11. Proveer a la seguridad exterior, defendiendo la independencia y la honra de la República y la inviolabilidad del territorio y declarar la guerra con permiso del Senado.

12. Ejecutar la inversión de las rentas y caudales públicos con arreglo a las leyes y al presupuesto anual de la República.

13. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional; nombrar los embajadores y representantes permanentes ante los demás Estados y organismos internacionales; recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios sujetos a la aprobación del Congreso y ratificarlos previo pronunciamiento favorable de la Corte Constitucional.

14. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los ministerios y departamentos administrativos y señalar sus funciones, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.

15. Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior y modificar o suprimir los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

ARTICULO 69. Son funciones del Vicepresidente:

1. Reemplazar al Presidente en caso de faltas temporales y en las absolutas mientras se elige nuevo Presidente. En tal caso, no existe inhabilidad para que el Vicepresidente pueda ser candidato a la Presidencia de la República.

La sucesión presidencial se surtirá en cabeza del Vicepresidente en forma definitiva cuando dicho evento se presente faltando menos de dos años para el vencimiento del respectivo período constitucional.

Son faltas absolutas del Presidente de la República: su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados estos dos últimos por el Senado.

Son faltas temporales del Presidente de la República: la suspensión en el ejercicio del empleo como consecuencia de la admisión por el Senado de la acusación formulada por la Cámara de Representantes en el caso previsto en el numeral 10 del artículo 55, la licencia y la enfermedad, comprobadas conforme a la ley.

20. Las que le señale la ley.

ARTICULO 70. Los ministros del Despacho son agentes del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Su número, nomenclatura y precedencia serán determinados por la ley.

La distribución de los negocios, según sus afinidades entre los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos, corresponde al Presidente de la República.

ARTICULO 71. Para ser ministro se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República.

ARTICULO 72. El Presidente de la República se comunicará con el Congreso por conducto de sus ministros; éstos representarán al Gobierno ante el Senado y ante la Cámara de Representantes; tomarán parte directa en los debates y es su obligación asistir sin dilaciones, salvo causa plenamente justificada, a las citaciones del Congreso.

Los ministros y los jefes de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento, y sobre las reformas que la experiencia y la conveniencia nacional o regional, aconsejen que se introduzcan.

El Senado y la Cámara de Representantes pueden requerir la asistencia de los ministros, y las comisiones permanentes la de éstos y la de los viceministros, la de los jefes de departamentos administrativos y la de los gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional.

ARTICULO 73. Los ministros y los jefes de departamentos administrativos, como jefes superiores de la administración pueden ejercer determinadas funciones de las que le corresponden al Presidente de la República, como jefe de Gobierno, de acuerdo con lo que éste disponga. Las funciones que pueden ser delegadas serán señaladas por la ley.

La delegación exime al Presidente de responsabilidad, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar el Presidente, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

En todo caso, los ministros, los jefes de departamentos administrativos y los directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional nombrarán a los funcionarios de las respectivas dependencias o entidades a su cargo, excepto a los viceministros. El Ministro de Relaciones Exteriores nombrará conforme a las disposiciones sobre la Carrera Diplomática, a los agentes diplomáticos, con excepción de los embajadores y jefes de misión.

TITULO VII

RAMA JURISDICCIONAL

ARTICULO 74. La Rama Jurisdiccional estará integrada por la Corte Constitucional, el

Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley.

ARTICULO 75. Son atribuciones de la Corte Constitucional:

- Decidir definitivamente sobre las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan por cualquier ciudadano contra los actos reformatorios de la Constitución, exclusivamente por no haber cumplido en su tramitación los requisitos previstos en el artículo 152.
- Decidir de oficio sobre la constitucionalidad de las leyes, cuando lo considere del caso.
- Decidir definitivamente, a petición de cualquier ciudadano, sobre las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes, o los decretos expedidos por el Gobierno bajo estado de excepción, tanto por su contenido como por su tramitación.

PARAGRAFO. Instaurada la acción pública de inexistencia de una norma de rango constitucional o legal, la Corte Constitucional deberá pronunciarse sobre la totalidad del acto reformatorio o de la ley impugnada y su decisión tendrá efecto de cosa juzgada.

- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos, antes de que sean ratificados conforme al derecho internacional.
- Declarar la pérdida de la investidura de los Congresistas y de los funcionarios elegidos popularmente.

ARTICULO 76. En los procesos de inconstitucionalidad el Procurador General emitirá concepto dentro de los diez días siguientes a su notificación y la Corte decidirá en el término de treinta días contados a partir de la fecha del pronunciamiento del Ministerio Público.

ARTICULO 77. El Consejo Superior de la Judicatura estará integrado por 9 magistrados elegidos para períodos de 8 años, así: 3 por el Senado de la República, 3 por la Cámara de Representantes y 3 por el Presidente de la República.

Son atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura:

- Administrar la carrera judicial.
- Enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado las listas para elegir por la respectiva corporación para períodos individuales de 8 años sus magistrados y consejeros respectivos.
- Enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado las listas de ciudadanos que reúnan las condiciones para ser designados

magistrados de los tribunales; y a los tribunales las listas de quienes pueden ser nombrados jueces, para lo cual se tendrán en cuenta las normas sobre la Carrera Judicial.

- Velar para que se administre pronta y cumplida justicia, vigilando e inspeccionando la marcha de los despachos judiciales, y examinando la conducta de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional.
- Conocer de las faltas disciplinarias en que incurran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de los Tribunales, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República; y en segunda instancia por apelación o consulta, de aquellas en que incurran los jueces, cuyo conocimiento en primera instancia corresponda al tribunal respectivo.
- Conocer en segunda instancia de las faltas disciplinarias en que incurran los abogados en ejercicio de su profesión.
- Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
- Las demás que le señale la ley.

Para ser magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, se requieren las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Constitucional.

ARTICULO 78. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se compondrán de un número impar de magistrados que determina la ley.

Las leyes que establezcan el número de magistrados que deban integrar la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado los dividirá en salas o secciones integradas cada una por un número impar, señalará a cada una de ellas los asuntos que debe conocer y determinará aquellos que deban ser decididos en Sala Plena.

El Presidente de cada Corporación será elegido internamente para períodos de un año.

ARTICULO 79. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva corporación de listas elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura.

ARTICULO 80. Tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado se darán su reglamento interno y ejercerán todas las demás funciones orgánicas relativas a dichas corporaciones.

ARTICULO 81. Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere ser colombiano por nacimiento, mayor de 40 años de edad en la fecha de su elección, abogado, haber ejercido la profesión por lo menos durante doce años o haber dictado cátedra universitaria en derecho por el mismo término y carecer de antecedentes penales y disciplinarios.

Los magistrados de estas corporaciones no son reelegibles.

ARTICULO 82. La Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal de la jurisdicción ordinaria y a ella corresponde el conocimiento de los recursos extraordinarios de revisión y casación.

ARTICULO 83. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

- Juzgar a los funcionarios que hubieren sido procesados por el Senado de la República.
- Conocer y fallar en los procesos que por motivos de infracción a la Constitución o a las leyes, o por irregular desempeño de sus funciones, se promuevan contra los funcionarios de que trata el numeral 10 del artículo 55 de esta Constitución.
- Conocer de las causas que se sigan contra los agentes diplomáticos y consulares de la República, los gobernadores de departamento, los prefectos provinciales, el Alcalde Mayor del Distrito Capital, los magistrados de los tribunales superiores y los oficiales de las Fuerzas Militares y de Policía a partir del escalafón de oficiales superiores.
- Conocer de todos los procesos contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República, conforme a las normas del derecho internacional.

ARTICULO 84. Son funciones y atribuciones del Consejo de Estado:

- Ser cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración en todos aquellos casos determinados por la Constitución y la ley. El Gobierno debe consultarla previa y obligatoriamente para todos los casos de declaratoria de estado de sitio, guerra con países extranjeros y, en receso del Congreso, cuando por razones de orden económico deba adicionarse el presupuesto. En este último caso su concepto es obligatorio para el Gobierno.
- Servir de cuerpo consultivo al Senado de la República cuando éste lo considere pertinente, sin que sus conceptos tengan carácter obligatorio.
- Ser el Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo, según lo determine la ley.

ARTICULO 85. El territorio de la República se dividirá en tantos distritos judiciales como provincias tenga aquella, y uno más para el distrito capital.

Cada distrito judicial tendrá el número de tribunales judiciales que determine la ley teniendo como base la población. Estos tribunales tendrán la categoría inmediatamente inferior a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado.

ARTICULO 86. Los magistrados de los tribunales de los distritos judiciales serán elegidos

por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado, respectivamente, de listas presentadas por el Consejo Superior de la Judicatura para períodos de cuatro años y no son reelegibles para el inmediatamente siguiente.

ARTICULO 87. Los jueces de la República en sus distintas categorías serán elegidos por los respectivos Tribunales del Distrito Judicial, para períodos de cuatro años sin derecho a reelección para el inmediatamente siguiente, de listas presentadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

ARTICULO 88. Tanto los magistrados de distrito judicial como los jueces de la República deben ser colombianos por nacimiento, tener más de 30 años de edad en la fecha de la elección, ser abogados, haber ejercido la profesión por lo menos cinco años o la cátedra universitaria en derecho por el mismo término y no tener antecedentes penales ni disciplinarios.

ARTICULO 89. El desempeño de los cargos de magistrados y jueces de la República, es incompatible con el ejercicio de cualquier otro y con el de la abogacía. Se exceptúa la práctica docente.

ARTICULO 90. Para los demás cargos de la Rama Jurisdiccional, regirá la carrera judicial y sus nombramientos serán efectuados por los respectivos titulares de los despachos.

ARTICULO 91. La administración de justicia es el principal servicio público permanente, y como tal, no puede interferirse bajo ningún pretexto o por contradicción con cualquier otro derecho. En ningún caso, podrá paralizarse su ejercicio.

La Rama Jurisdiccional tendrá autonomía económica y presupuestal.

TITULO VIII

RAMA DE CONTROL Y VIGILANCIA

ARTICULO 92. La Rama de Control y Vigilancia a la administración estará conformada por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, los Contralores y Procuradores Provinciales, el Contralor y el Procurador del Distrito Capital, los Contralores y Procuradores de los Distritos Especiales y los Contralores y Personeros Municipales.

ARTICULO 93. La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría, a cuya cabeza habrá un Contralor de la República elegido por el voto popular directo de los ciudadanos para un período de cinco años.

ARTICULO 94. Para ser elegido Contralor de la República se requiere ser colombiano por nacimiento, tener más de 40 años de edad en la fecha de la elección, título universitario de abogado o en ciencias económicas o financieras de período académico no inferior a cinco años, y haber ejercido la profesión al menos doce años,

o la cátedra universitaria en ciencias jurídicas o económicas por un término igual al anterior y no tener antecedentes penales ni disciplinarios.

ARTICULO 95. El Contralor General de la República tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

1. Llevar el libro de la deuda pública del Estado.
2. Establecer los métodos de la contabilidad de la administración pública y de todas sus entidades y dependencias, y la forma como los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales deben rendir las cuentas correspondientes.
3. Exigir informes a los empleados públicos nacionales sobre su gestión fiscal.
4. Revisar y fijar las cuentas de los responsables del erario.
5. Proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley, y
6. Las demás que le señale la ley.

PARAGRAFO. En el desempeño de su gestión, la Contraloría ejercerá los controles previo, perceptivo y posterior.

ARTICULO 96. El Procurador General de la Nación será elegido mediante voto popular directo de los ciudadanos habitantes del territorio nacional para un período de cinco años en la fecha que señale la ley y tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

1. Defender los Derechos Humanos en todas sus categorías y modalidades y procurar su difusión masiva.
2. Vigilar disciplinariamente a los funcionarios al servicio de la República para que desempeñen cumplidamente sus deberes.
3. Formular la denuncia ante la Corte Suprema de Justicia contra los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esa corporación.
4. Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia que ostenten jurisdicción, mando y competencia, y nombrar y remover a todos los demás, con arreglo a las normas de la Carrera Administrativa.

ARTICULO 97. Corresponde a los funcionarios del Ministerio Público:

1. Coadyuvar y promover ante la Rama Jurisdiccional la recta, eficaz y pronta administración de justicia.
2. Velar por la cumplida ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.
3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios del Poder Público, y perseguir los delitos, infracciones y contravenciones.

tos, infracciones y contravenciones.

ARTICULO 98. La Procuraduría General de la Nación delegará funcionarios suyos ante cada uno de los tribunales y juzgados.

TITULO IX

RAMA ELECTORAL, PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES

ARTICULO 99. La Rama Electoral asegurará y garantizará al pueblo el ejercicio libre, democrático y espontáneo del voto, como la auténtica forma de expresar su voluntad soberana, obtener representación y tomar las decisiones que considere convenientes. La Corte Electoral es su órgano superior y estará integrada por cinco magistrados, elegidos por la Corte Constitucional para un período de cuatro años, y en ningún caso serán reelegibles.

Las calidades para ser magistrado de la Corte Electoral son la misma que las exigidas para magistrado del Consejo Superior de la Judicatura.

ARTICULO 100. El Congreso de la República establecerá la organización y funciones de la Rama Electoral y de la Corte Electoral. Los proyectos que versen sobre esta materia serán debatidos en una y otra Cámara y tendrán origen en cualquiera de ellas.

ARTICULO 101. Toda función pública distinta al ejercicio de los cargos de la carrera administrativa es eminentemente transitoria y democrática y no limita la participación política de sus titulares.

ARTICULO 102. La creación y el ejercicio de la actividad de los partidos políticos es libre; todos los partidos que funcionen legalmente en Colombia, son canales de expresión de la voluntad popular y medios de comunicación del pueblo con los organismos del Poder Público.

Todos los colombianos pueden asociarse en partidos políticos.

ARTICULO 103. El Estado no podrá otorgar preferencia a partido o agrupación política alguna y deberá garantizar a sus ciudadanos el derecho a la oposición.

La actividad de los partidos y movimientos políticos será financiada por el Estado en la forma en que lo determine la ley.

ARTICULO 104. El sufragio se ejerce como función constitucional. Los electores imponen obligaciones al elegido y le confieren mandato.

ARTICULO 105. Los ciudadanos residentes en el exterior tendrán derecho a sufragar en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Procurador General de la Nación y Contralor General de la República, así como en todos los actos de participación popular a que se refiere el artículo 3º de la presente Constitución.

ARTICULO 106. Todas las elecciones que se efectúen en el territorio de la República serán

libres, democráticas y secretas; en ellas se usará el sistema de tarjeta electoral con fotografía que identifique e individualice a los candidatos.

ARTICULO 107. Con el fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, movimientos políticos y demás agrupaciones, cuando se vote por dos o más ciudadanos en elección popular o en corporaciones públicas, se empleará el sistema de cuociente electoral, el cual será el resultado de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer.

Si se trate de la elección de dos individuos, el cuociente será el resultado de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.

La adjudicación de puestos a cada lista se efectuará en proporción a las veces que el cuociente esté en el respectivo número de votos válidos.

Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos en orden descendente.

ARTICULO 108. Los ciudadanos podrán participar en todo evento electoral con el solo requisito de la presentación de su cédula de ciudadanía.

TITULO X

TERRITORIO. DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA

ARTICULO 109. Los límites de la República son los establecidos en los Tratados Internacionales válidamente celebrados, aprobados por el Senado de la República y debidamente ratificados por el Gobierno Nacional y los definidos en los laudos arbitrales o sentencias debidamente reconocidas.

El espacio aéreo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva son parte del territorio nacional de conformidad con lo establecido en los Tratados Internacionales.

Los Límites a que se hace referencia en este artículo sólo podrán ser variados mediante Tratados Internacionales aprobados por el Senado y ratificados por el Gobierno Nacional.

ARTICULO 110. El territorio y los bienes de la República son exclusivamente del pueblo. Las entidades y dependencias estatales serán sus titulares para efecto de su administración y sus funcionarios serán responsables disciplinaria, económica y penalmente por su indebida o inadecuada administración.

ARTICULO 111. La República, con el propósito de efectuar la más amplia descentralización político-administrativa y económica, y desarrollar integral y armónicamente sus distintas regiones, estará constituida por los departamentos, las áreas metropolitanas, las Provincias, los Municipios, las Comunas, los Distritos Especiales y la ciudad de Santa Fe de Bogotá, como Distrito Capital de la República, sin perjuicio de la conservación de la unidad nacional.

PARAGRAFO PRIMERO TRANSITORIO. Los habitantes del Departamento de Cundinamarca, con excepción de los residentes en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, mediante voto popular directo, escogerán la nueva capital departamental.

PARAGRAFO SEGUNDO TRANSITORIO. A partir de la vigencia de la presente Constitución, las actuales intendencias y comisarías quedarán erigidas en departamentos.

ARTICULO 112. Los departamentos a cuya cabeza habrá un gobernador de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, son órganos de enlace entre el Poder Ejecutivo Central y las Provincias y los Municipios, coordinadores de los servicios nacionales que se prestan en las provincias y en los municipios y promotores y planificadores del desarrollo regional.

PARAGRAFO TRANSITORIO. Los bienes y rentas de los actuales departamentos e intendencias y comisarías ingresarán equitativamente a formar parte del patrimonio de las provincias.

ARTICULO 113. Las provincias serán entidades jurídico-administrativas integradas por un conjunto de municipios que sociológica y geográficamente posean similares características y necesidades.

La administración de las provincias estará a cargo del prefecto provincial y de la asamblea provincial.

ARTICULO 114. En cada una de las provincias habrá un prefecto nombrado y removido por el gobernador, de ternas enviadas por la asamblea provincial; será a su vez agente de los poderes central y local y tendrá las siguientes funciones:

1. Ser jefe de la administración de la provincia y su representante legal.
2. Presentar para su aprobación a la asamblea provincial el plan de desarrollo, acorde con el plan nacional, sugerir periódicamente los respectivos reajustes y velar por su completa ejecución.
3. Presentar a la asamblea provincial el presupuesto de ingresos y egresos para su aprobación, de acuerdo con el plan de desarrollo. Los planes y obras de desarrollo provincial se ejecutarán hasta su culminación sin perjuicio de la sucesión de los prefectos.
4. Las que le asigne la Cámara de Representantes.

ARTICULO 115. Las asambleas provinciales son corporaciones coadministradoras del gobierno de la provincia integradas por el número de diputados que señale la ley, de acuerdo con la población.

Sus miembros serán elegidos mediante voto popular directo por los ciudadanos habitantes

del territorio de la respectiva provincia con residencia no inferior a un año de anterioridad a la fecha de la elección y tendrán las siguientes atribuciones:

1. Determinar por su iniciativa la estructura político-administrativa de la provincia, dentro de los límites de la Constitución y de la ley.
2. Expedir las normas jurídicas locales en desarrollo de las disposiciones constitucionales y legales que regulen el funcionamiento de la respectiva provincia.
3. Aprobar el plan de desarrollo provincial y el presupuesto anual de ingresos y egresos.
4. Establecer impuestos extraordinarios por calamidad pública, con el voto calificado de las dos terceras partes de sus miembros.
5. Integrar la terna de candidatos a la prefectura provincial, la cual deberá ser enviada al gobernador dentro de los quince días siguientes a su posesión o a la solicitud presentada por él.

ARTICULO 116. El Área Metropolitana es el conjunto de dos o más municipios geográficamente vecinos, con necesidades comunes de administración o de servicios públicos, con autonomía local, entre los cuales debe existir uno mayor; serán gobernados por una Junta Administradora Metropolitana, a cuya cabeza estará el alcalde de la ciudad principal.

ARTICULO 117. El Distrito Capital, las áreas metropolitanas, los distritos especiales y los municipios constituyen el núcleo fundamental del orden administrativo y son el instrumento para alcanzar la descentralización político-administrativa y económica de la República.

ARTICULO 118. La administración del municipio estará a cargo del alcalde y de los concejos, ambos elegidos mediante voto popular directo de los ciudadanos con no menos de un año de residencia en la respectiva circunscripción electoral para un período de tres años, en la fecha que señale la ley.

ARTICULO 119. El alcalde es el representante legal del municipio y el jefe de la administración.

ARTICULO 120. Son funciones del alcalde:

1. Presentar para su aprobación al Concejo el plan de desarrollo municipal, acorde con los planes provincial y nacional, sugerir periódicamente los respectivos reajustes y velar por su completa ejecución.
2. Presentar al Concejo Municipal el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para su aprobación, de acuerdo con el plan de desarrollo.

Los planes y obras de desarrollo municipal se ejecutarán hasta su culminación sin perjuicio de la sucesión de los alcaldes.

3. Las que le asigne la Cámara de Representantes y las que le otorgue el respectivo Concejo Municipal.

ARTICULO 121. Los Concejos Municipales son corporaciones coadministradoras del gobierno del municipio, integrados por el número de concejales que señale la ley, de acuerdo con la respectiva población.

Tendrán las siguientes atribuciones:

1. Determinar por su iniciativa la estructura político-administrativa del municipio, acorde con la estructura provincial correspondiente, dentro de los límites de la Constitución, la ley y las ordenanzas provinciales.

2. Expedir los acuerdos con acatamiento de las disposiciones constitucionales, legales y de las ordenanzas provinciales que regulen el funcionamiento del municipio.

Tales acuerdos en ningún caso podrán traspasar las disposiciones del orden provincial y nacional.

3. Las que le asigne la Cámara de Representantes.

ARTICULO 122. Los municipios estarán integrados por comunas establecidas por los respectivos concejos, las cuales serán sectores de cada jurisdicción, cuyo número se determinará teniendo en cuenta la población del respectivo municipio.

Los concejos municipales determinarán la forma de organización, gobierno y atribuciones de las comunas.

ARTICULO 123. Las ciudades con más de un millón de habitantes, quedan erigidas en distritos especiales y su administración estará a cargo de un Alcalde Mayor y de un Concejo Distrital.

El territorio de su jurisdicción estará dividido en zonas, a cuya cabeza actuará un alcalde zonal con presupuesto propio asignado del general distrital, con arreglo a las disposiciones legales y a los acuerdos del respectivo Concejo Distrital.

TITULO XI

EL DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTÁ

ARTICULO 124. Sin sujeción a los regímenes legales de los distritos especiales y de los municipios, la ciudad de Bogotá queda erigida en Distrito Capital, segregada del Departamento de Cundinamarca con circunscripción jurisdiccional y electoral autónomas, para todos los efectos legales, administrativos, económicos y políticos. La ley concederá privilegios fiscales al departamento.

Bogotá es la Capital de la República y en ella residirán las jerarquías superiores de los poderes públicos centrales. Su nombre será: "Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital".

ARTICULO 125. La administración del Distrito Capital estará a cargo del Alcalde Mayor, del Concejo Mayor y de los Alcaldes y Concejos de las ciudades dentro de la ciudad.

ARTICULO 126. En el Distrito Capital habrá dos clases de competencias: las generales atribuidas al Alcalde Mayor y al Concejo Mayor, y las locales conferidas a los alcaldes de las ciudades dentro de la ciudad y a sus respectivos Concejos.

ARTICULO 127. El Alcalde Mayor es el representante legal del Distrito Capital y el Jefe de la Administración. Será elegido por el voto popular directo de los ciudadanos habitantes del territorio del Distrito Capital, con residencia no inferior a un año a la fecha de la elección, para un período de tres años.

ARTICULO 128. El Concejo Mayor tiene como función principal legislar dentro de los límites de la jurisdicción y coadministrar el gobierno del Distrito Capital. Es la expresión máxima de la participación democrático-popular.

ARTICULO 129. Los ediles del Concejo Mayor serán elegidos en el número que determine la ley mediante voto popular directo por los ciudadanos habitantes del Distrito Capital el mismo día en que se elija el Alcalde Mayor, para un período de tres años.

ARTICULO 130. El control fiscal será ejercido en el Distrito Capital por un Contralor elegido mediante voto popular, el mismo día de la elección del Concejo Mayor.

ARTICULO 131. El Ministerio Público será ejercido por un Procurador del Distrito Capital, elegido mediante voto popular para un período de tres años, el mismo día en que se elige el Concejo Mayor.

TITULO XII ESTADO Y RELIGION

ARTICULO 132. Se garantiza la libertad de conciencia y la de cultos religiosos siempre que no contrarien la moral y las buenas costumbres.

ARTICULO 133. Al Estado compete expedir las normas relativas al estado civil de las personas.

El matrimonio oficialmente reconocido, será el regulado por el Código Civil.

Las formas matrimoniales religiosas serán respetadas por el Estado, pero su celebración corresponde a la órbita privada de las personas, de acuerdo con su libertad de conciencia.

TITULO XIII ECONOMIA

ARTICULO 134. El Estado es rector de la política económica.

ARTICULO 135. Quedan prohibidas las formas de monopolio, excepto aquellas que por razones de interés nacional se radiquen en cabeza del Estado.

ARTICULO 136. El Estado garantizará la libertad económica de empresa e iniciativa privada, ejercida por particulares, con arreglo a los fines superiores de la justicia social.

La justicia social debe asegurar a todos una existencia digna de la persona humana.

La economía tiene como primordial objetivo lograr el mayor bienestar de la totalidad del pueblo y atender prioritaria y equitativamente sus necesidades.

El Estado protegerá a los consumidores y otorgará exenciones e incentivos a la economía solidaria.

ARTICULO 137. El trabajo es un derecho y un deber inherente a la condición humana, y es soporte fundamental de la economía. Como tal, estará protegido por el Estado en los términos de esta Constitución, con el propósito de asegurar a todos un beneficio equitativo a la inversión en los medios de producción, y, a la idoneidad, calificación, calidad y rendimiento.

ARTICULO 138. El Estado garantiza la propiedad privada habida con justo título, pero estará sujeta en todos los casos al cumplimiento de su función social.

En todos los casos, el interés particular o privado cederá, ante el interés público o social.

Por causas de orden social, el Estado podrá expropiar mediante indemnización. Y con indemnización previa o posterior, podrá efectuarla por razones de orden público o de soberanía.

En materia de industrias vitales para el bienestar del pueblo, la propiedad podrá ser objeto de estatización, con sujeción a equitativa indemnización.

ARTICULO 139. Las iniciativas de expropiación y estatización corresponden al Ejecutivo con renfrendación posterior del Senado de la República.

ARTICULO 140. La propiedad intelectual estará protegida y garantizada por el Estado, por el término de la vida del autor y de sus herederos directos, de la generación inmediatamente siguiente, sujetos a las expensas y tributos de sucesión de bienes.

ARTICULO 141. Al Senado de la República compete la creación de impuestos y contribuciones. Las demás Corporaciones, por vía de excepción, las impondrán sólo en los casos autorizados en esta Constitución.

ARTICULO 142. La ley podrá penalizar la evasión fiscal.

ARTICULO 143. El trabajo productivo y particularmente el agrario, podrán ser objeto de incentivos especiales por parte del Estado.

ARTICULO 144. Sólo al Senado corresponde legislar en materia de crédito, tanto interno como externo, y público como privado.

TITULO XIV
ESTADO DE GUERRA
Y ESTADO DE SITIO

ARTICULO 145. Previo concepto favorable de la Corte Constitucional y con la firma de todos los Ministros del Despacho, podrá el Presidente de la República declarar el estado de guerra exterior, o el de sitio interior por gravísima commoción del orden público, en todo el territorio de la República o en parte de él.

Mediante tal declaración, el Presidente de la República podrá:

10. Suspender las garantías sociales e individuales.
20. Acelerar expropiaciones o estatizaciones.
30. Recibir empréstitos.
40. Hacer uso de todas las prerrogativas para tiempo de guerra o commoción interior, aplicando las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes vigente para la guerra entre naciones.
50. Expedir legislación con vigencia durante el estado de excepción, la cual suspenderá total o parcialmente las normas que le sean contrarias.
60. Llamar al Congreso a sesiones extraordinarias, si dicho estado de excepción se presentare durante la vacancia de aquél.

En caso de que el Presidente se abstenga de efectuar el llamamiento, podrá el Congreso sesionar extraordinariamente por derecho propio. En todo caso, el estado de excepción no suspende el normal funcionamiento del Congreso.

Con iguales requisitos que los establecidos para pronunciar la declaratoria del estado de excepción, corresponde al Presidente de la República producir el de restablecimiento de la normalidad constitucional, y en caso de prolongarlo indebidamente, será responsable de indignidad en el ejercicio del cargo, la cual conlleva su destitución que será decretada por el Senado de la República.

En ningún caso los decretos dictados dentro del estado de excepción, podrán producir desquiciamiento total de la estructura constitucional.

TITULO XV
FUERZA PÚBLICA

ARTICULO 146. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas en defensa de la República y de las instituciones legítimas.

La ley determinará lo referente a la prestación de su servicio.

ARTICULO 147. El Presidente de la República será el Comandante en Jefe de toda la fuerza pública.

ARTICULO 148. Sólo el Estado podrá fabricar, introducir, poseer y portar material de guerra.

Nadie podrá poseer ni portar armas sin permiso de la autoridad competente. Dicho permiso no incluye el porte para concurrencia a elecciones, reuniones políticas, o asistencia a las sesiones de las corporaciones públicas, bien sea para actuar en ellas o para presenciarlas. La ley reglamentará lo pertinente a la oficialidad de las fuerzas militares en situación de retiro.

ARTICULO 149. La República tendrá para su defensa un ejército permanente, el cual estará integrado por fuerzas especializadas de tierra, mar y aire. A ese conjunto se denominará "Fuerzas Militares de la República de Colombia".

La ley establecerá lo relativo a su escalafón general y a la carrera militar.

ARTICULO 150. La República tendrá un cuerpo policial permanente, organizado en forma paramilitar, pero de estricta orientación civil, destinado al mantenimiento de la civilidad y del orden ciudadano y a la prevención y represión de las conductas delictivas, adscrito al Ministerio de Defensa.

TITULO XVI
ASAMBLEA CONSTITUYENTE
Y ACTOS REFORMATORIOS

ARTICULO 151. Esta Constitución sólo podrá ser sustituida por medio de Asamblea Constituyente convocada expresamente para ello por hecho inequívoco del Constituyente Primario.

ARTICULO 152. La Constitución podrá ser reformada a través de los siguientes procedimientos:

10. Acto Reformatorio del Congreso a iniciativa de no menos de diez Senadores y aprobado por las dos terceras partes de los miembros de la corporación, en dos legislaturas sucesivas. Dicho acto reformatorio será sancionado por el Presidente del Congreso quien ordenará su publicación.
20. Plebiscito convocado por el Presidente del Congreso, previa solicitud firmada por lo menos por un número de ciudadanos no inferior a la mitad más uno de los votos válidamente emitidos en la elección inmediatamente anterior para corporaciones públicas.
30. Referéndum, cuando mínimo las dos terceras partes de los concejales distritales y municipales, igual número de diputados provinciales o por lo menos un número de ciudadanos no inferior a la mitad más uno de los votos válidamente emitidos en la elección inmediatamente anterior para corporaciones públicas, se pronuncien al respecto, dentro de los seis meses siguientes a la expedición del Acto Reformatorio.

PARAGRAFO TRANSITORIO. El tránsito constitucional, por ningún motivo podrá generar vacío jurídico. La desaparición de la actual normatividad, sólo ocurrirá con la entrada en vigor de cada nueva disposición constitucional. El Ejecutivo, con arreglo a la ley, dispondrá lo necesario para proveer a su entrada en vigor, en forma prioritaria y paulatina.

ARTICULO 153. El Congreso de la República desarrollará cada uno de los principios y materias consagrados en esta Constitución.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Presumiblemente nuestra inclinación por el Derecho Público, pero fundamentalmente la convicción que nos produce el hecho de que después de más de siglo y medio de acontecer político republicano, los colombianos no hayamos podido encontrar una norma adecuada de convivencia pacífica, válida y respetada por todos, nos induce a considerar que la gran tarea de esta hora es la búsqueda de la ley fundamental conciliadora de nuestros antagonismos y unificadora de nuestras múltiples coincidencias patrióticas, sobre el presupuesto fáctico de la Justicia Social.

La historia constitucional colombiana estuvo siempre caracterizada por la inestabilidad permanente, como secuela de la larga crisis política que ha marcado nuestra existencia de pueblo emancipado.

Así, la reseña histórica muestra que, en el siglo pasado, las crisis políticas se solucionaban temporalmente –por tanto, aparente y transitoria–, mediante el cambio del respectivo estatuto constitucional; de donde se seguía que el triunfo de un partido imponía una organización institucional suya, la cual, a su vez, luego de un lapso incierto, era sucedida por la del otro partido cuando su triunfo por las urnas o por las armas se imponía, para luego, retornar nuevamente al primero. El transcurso del siglo pasado fue fértil en esa experiencia tan estéril como recurrente.

En suma, la controversia giraba alrededor de la defensa que adelantaban los más conservadores acerca de la concepción estatal de la administración centralista, mientras, a su turno, los más liberales hacían lo propio con sus incipientes y malogradas posiciones federalistas.

Y en lo que va corrido de este siglo, ciertamente no se ha sustituido totalmente el estatuto constitucional de 1886, pero en cambio se ha reformado muchas veces, con la consecuencia necesaria de que ha quedado convertido en un conjunto de disposiciones desarticuladas, inorgánicas y contradictorias, hasta el punto de que en su seno se hallan reunidas las más variadas y antagónicas tendencias ideológicas, todo lo cual lo convierte en un híbrido desprogramado e incoherente, en donde su mayor fuerza encuentra asidero en el excesivo centralismo administrativo y el abundante y exagerado poder presidencial.

Por otra parte, con fundamento en las anteriores experiencias históricas y sabiendo que quien las olvida está condenado a repetirlas, consideramos que la nueva Constitución debe ser un verdadero documento sinóptico, en el cual se fundamenten los principios y las premisas de nuestra organización económica, política, social y cultural, con el propósito de alcanzar estabilidad suficiente y sin término preciso de caducidad, a partir de sus postulados proyectados desde ahora y hacia el futuro, en cuanto respondan y puedan superar las necesidades sociales de cada momento histórico, y en tanto no resulten contrarios a los intereses de las mayorías populares o se conviertan en obstáculos al progreso de la patria.

Por lo demás, deberá contener otra característica fundamental: la de ser —en lo posible—, un documento altamente didáctico, con el propósito de que la población entera o, al menos, la mayor parte de ella, pueda no sólo conocerlo sino asimilarlo y exigir su cumplimiento estricto por autoridades y gobernantes, y a su turno, ejercitar y cumplir la totalidad de sus derechos y obligaciones, hasta lograr que su práctica sea parte esencial de la conducta colombiana. Igualmente, para que merced a ese conocimiento, el pueblo se encuentre en condiciones de reformar todo aquello que obstruye la superación de sus necesidades y aspiraciones más generales.

No obstante lo anterior, somos conscientes de que la expedición de la nueva Carta Fundamental no es la solución integral a la problemática del país, pero qué sí constituye el rudimento más esencial en la búsqueda de ese propósito, en la medida que de su conocimiento y práctica colectivos, logremos constituir el requisito *sine qua non* para trascender en forma definitiva la crisis profunda en la que se debate el país.

Igualmente, sobre el presupuesto de la invocación a la Divina Providencia, nuestro proyecto de Constitución aspira a consagrarse un Estado social y democrático de Derecho, una sociedad pluralista en todas sus manifestaciones, una democracia participativa y plena, y un Estado eficiente y eficaz que garantice y proteja la libertad de conciencia y de cultos religiosos, y, a la vez, que tutele y resguarde a quienes no quieran profesar ninguno; también declaramos inserto con el mismo rango supralegal las Declaraciones Universal y Americana de los Derechos Humanos; así mismo, proponemos una reforma estructural y de fondo al Congreso de la República, en la cual se ordena que sesione prácticamente durante todo el año, con miras a que recupere sus tres funciones esenciales, a saber:

La de reformar la Constitución, la de expedir la ley, y la de ejercer el control político sobre la Administración Pública; también se le prohíbe taxativamente la delegación de su función de legislar, con el doble propósito de que, de una parte, la ley sea el producto auténtico de una amplia deliberación en su seno, y, de otra, se dé término a la atribución de "conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo", lo que, de suyo, convierte en irrisión el principio democrático

de la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, anulando a éste por sustracción de materia, y convirtiendo a aquél en prepotente, ya que legisla y ejecuta simultáneamente; por ello también creemos conveniente que debe desaparecer la institución de la "emergencia económica".

De otra parte, aspirando al desarrollo integral y armónico del país, hemos descartado la actual concepción geopolítica de departamento en el sentido vigente, reservándolo únicamente como medio de enlace a través de los gobernadores, agentes de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, entre el gobierno central, de una parte, y de otra, los gobiernos locales, es decir, los provinciales, cada uno de ellos en cabeza de un prefecto nombrado por el gobernador de ternas elaboradas a tal efecto por la respectiva asamblea de diputados provinciales, cuyo origen es el voto popular, y los municipales representados por los alcaldes populares.

La nueva entidad territorial denominada "departamento", además tiene como misión específica la de coordinar los servicios nacionales que se prestan en las provincias y en los municipios, a más de la de promover y planificar el desarrollo regional.

Los actuales bienes de los departamentos serán distribuidos equitativamente entre las provincias a efecto de engrasar su patrimonio.

Y las provincias, lejos de ser la repetición de los actuales departamentos, vale decir, lejos de ser fuente de confeccionamiento político, estarán integradas con criterio técnico-científico sobre factores sociológicos y geográficos que sean comunes a determinado conjunto de municipios, sobre la base de la similitud de características y necesidades de sus pobladores.

De donde se sigue necesariamente que la nueva división territorial es más concreta y por sobre todo más humana y, establecida con el propósito inequívoco de lograr el desarrollo integral de cada región. Todo lo anterior, sobre el presupuesto de lograr la implantación de una verdadera descentralización en lo político, administrativo, económico, cultural y étnico, sin perjuicio de resguardar una verdadera unidad nacional, que en últimas, es lo que persigue nuestro proyecto constitucional.

En igual orden, a las ciudades con más de un millón de habitantes y a las que en lo futuro llegaren a sobrepasar esa cifra, se les confiere la calidad de "Distritos Especiales" con un criterio amplio que sobrepasa el limitado de que hoy disfruta Bogotá, merced a la falta de descentralización.

En cuanto a la Capital de la República, pretendemos rescatar su nombre de fundación, esto es "Santa Fe" para fusionarlo con su nombre proveniente del dialecto aborigen muysca, "Bogoté" o "Bacatá", traducido al español como "Bogotá". Así, pues, en adelante y como pago merecido a la deuda histórica que tenemos contraída con nuestros mayores ancestrales, tanto con los europeos hispanos como con los

nativos indígenas, la ciudad capital de la República, única en su género en el país, se denominará "Santa Fe de Bogotá", adicionada del rango de "Distrito Capital", por cuanto también, en orden a la descentralización, se desprende de la territorialidad del actual Departamento de Cundinamarca y para todos los efectos, será una circunscripción autónoma y "sui generis". Ciertamente con ello, tanto la ciudad como el resto de provincias cundinamarquesas, darán un paso positivo hacia el futuro.

Así las cosas, el régimen jurídico de la capital que igualmente proponemos, resulta singular y acorde con su propia importancia y aún con su aspecto geofísico.

Para iniciar se consagra que ella es domicilio permanente de las jerarquías máximas de los poderes públicos.

En cuanto a su administración y control, ellos tendrán un común origen en el voto popular. Para tales efectos, la ciudad se dividirá en "ciudades dentro de la ciudad", y a la cabeza de ese conjunto se hallarán: un Alcalde Mayor y un Concejo Mayor; un Procurador y un Contralor de Distrito Capital; unos alcaldes de ciudad dentro de la ciudad y sus respectivos concejos, y simultáneamente, la representación del Ministerio Público y de la Contraloría. Y tanto la Alcaldía Mayor como las de ciudad, gozarán de su propio presupuesto; vale decir, tendrán verdaderas competencias y jurisdicciones eficaces.

Otro avance incuestionable es el consagrado para establecer la obligatoriedad de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; así mismo, la obligación para los propietarios de tierras de emplear a los trabajadores del campo en proporción a sus propiedades, determinada con criterios y patrones establecidos técnica y científicamente por la Universidad Nacional.

De igual suerte justificada resulta la proscripción de toda forma de monopolio, excepto aquellas que por razones de interés nacional se radiquen en cabeza del Estado, incluida la correspondiente al material de guerra.

La actual obligación de las autoridades de defender la vida, honra y bienes de los ciudadanos, se hace extensiva a todos los funcionarios públicos, obviamente entendida en la medida de cada circunstancia concreta; esta norma busca despertar la solidaridad humana, al menos en principio, obligatoria para los servidores del Estado.

Caso contrario al anterior, es la irrisión en que ha quedado convertida la actual prohibición de la participación en política activa vigente para los funcionarios. Constituye hecho notorio su sistemática violación; acordes con este fenómeno, hemos dado en consagrando el derecho de participación activa, sin detrimento del cumplimiento de las respectivas funciones y obligaciones de cada funcionario, sin que por tal permisión pueda entenderse extensiva al uso de bienes o haberes de la República.

Y en cuanto al estado de excepción –estado de sitio y estado de guerra–, nuestro proyecto lo contempla condicionado en tal orden exigente, de manera que no pueda convertirse en el estado de aberrante “normalidad” a que los colombianos estamos acostumbrados, sino que sea una verdadera institución de gravísima anomalía que supere toda prudente previsión del simple orden político.

Consecuentes con la radicación de la soberanía en las manifestaciones mayoritarias de la voluntad popular, hemos dado en consagrarn también la revocatoria del mandato para todos los dignatarios y funcionarios elegidos por voto popular.

Queda también inscrita la regla de oro de las democracias, al estatuir la norma de la mitad

más uno y en algunos casos la calificada de las dos terceras partes para todos los aspectos legislativos, pero referidos siempre al número total de integrantes de las respectivas corporaciones, y en modo alguno al quórum casi siempre arbitrario y que en la práctica hace nugatoria la verdadera democracia; es decir, que desaparece por artificiosa la figura reglamentaria del quórum para los efectos aprobatorios.

Además, consideramos digno de mencionar también el hecho de que la propiedad privada será protegida sobre la doble condición de que sea demostrable el justo título y de que cumpla efectivamente su función social.

En dicho orden, nuestro criterio no ha sido el de innovar por el solo prurito de innovar;

nuestras pretensiones de innovación obedecen exclusivamente a necesidades sentidas, reprimidas, impostergables.

Y en último análisis, el conjunto de nuestro proyecto tiende al establecimiento de un Estado social-demócrata, el cual en virtud del nuevo ordenamiento jurídico que genere, provee el acondicionamiento de los factores reales de poder, a la nueva superestructura.

Finalmente, el Movimiento de Transformación Liberal, contribuye con el presente proyecto de Constitución, elaborado por su equipo de juristas, y presentado a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, por el Delegatario Guillermo Plazas Alcid.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 58

Título: MEMORANDO

Autor: CONSEJO DE ESTADO

La suscrita Secretaría General del Consejo de Estado,

CERTIFICA:

Que el anterior documento fue discutido y aprobado por unanimidad en la sesión de la Sala Plena del Consejo de Estado realizada el día martes cinco (5) del presente mes.

Bogotá, D.E., siete (7) de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991).

Nubia Cerón González
Secretaria General

Bogotá, marzo 7 de 1991
Señores Doctores
ALVARO GOMEZ HURTADO
ANTONIO NAVARRO WOLFF
HORACIO SERPA URIBE
Presidentes de la
Asamblea Nacional Constituyente
Ciudad

Distinguidos Señores:

El Consejo de Estado, consciente de la necesidad de reformas fundamentales para el país, ha decidido presentar a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente algunas propuestas, acordadas por unanimidad, las cuales se encuentran en el memorando adjunto que formalmente presento, dentro del término

previsto para tal efecto y en un todo de acuerdo con el reglamento de la Asamblea.

Atentamente,

Consuelo Sarria Olcos
Presidente del Consejo de Estado

**Memorando del Consejo de Estado
para la Asamblea Constituyente**

El país necesita reformas fundamentales. Lograr la paz y la convivencia nacional constituye el propósito político fundamental. Es menester que la Constitución sea el estatuto, aceptado y respetado por todos, que asegure la coexistencia civilizada, como un acuerdo esencial entre todos los colombianos. El ideal sería que la Constitución presida el pacífico discurrir de la sociedad y que todos la acaten, sin reservas, con espontánea adhesión. Para ello se requiere que interprete los anhelos entrañables de la nación y ofrezca la manera de darles satisfacción.

La Constitución no puede ser un mero catálogo de normas que, tras solemne promulgación, caiga en desuetud. Necesita ser el obligatorio programa cotidiano para la acción creadora de gobernantes y gobernados, para realizar las urgentes reformas y las fecundas transformaciones.

Ha llegado la hora de pasar de los simples propósitos a la acción. De ahí que sea necesario y urgente que la Asamblea Constituyente adopte todas las medidas indispensables para asegurar la vigencia de la Constitución e impedir que sus disposiciones se infrinjan, posterguen o sóslayen.

Pero la Constitución no podría ser la panacea de nuestros problemas. Constituye un progra-

ma de orden y acción esenciales para superarlos. Es un compromiso solemne e ineludible. La sociología del país indica que estamos sumidos en desequilibrios estructurales, causantes de graves conflictos, que debemos remediar.

El propósito de superar el atraso y lograr el desarrollo, insrito ya en la Constitución vigente, debería fortalecerse con el precepto que señala como finalidad específica de las nuevas instituciones realizar una organización política, económica y social equilibrada y conviviente, sin privilegios y orientada por el interés general de la comunidad.

El Estado tiene que ser el catalizador de la acción dinámica de la sociedad, el encargado de realizar las grandes transformaciones nacionales. Colombia necesita del Estado y no puede liquidarlo ni disminuirlo.

El Consejo de Estado también se propone someter al ilustrado criterio de los señores constituyentes sus puntos de vista sobre los aspectos más relevantes de la reforma constitucional. Algunos de ellos se refieren a la orientación general y otros a la reforma de la rama jurisdiccional, particularmente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y del Ministerio Público.

I. Observaciones sobre los aspectos generales de la reforma:

a) El centralismo o el federalismo. Es importante definir con la más absoluta claridad si el país será organizado bajo el principio del centralismo político o del federalismo. Los equívocos pueden causar muchos problemas políticos y jurídicos que es necesario

prever y evitar. Además es importante no confundir el federalismo con la descentralización administrativa territorial que, aunque sea —como debe ser— muy amplia, se cumpliría dentro de un régimen de centralismo político. Lo esencial, a este respecto, es verificar si la descentralización administrativa territorial sería o no idónea y suficiente para lograr el desarrollo regional o si para ello es necesaria la organización federal. En esta última hipótesis, la Constitución debería instaurar claramente el federalismo y disponer que los departamentos —que serían estados— puedan expedir sus propias constituciones.

La experiencia histórica y la actual situación del país aconsejan mantener el centralismo político con claras e inequívocas previsiones constitucionales que aseguren la descentralización territorial, regional y local. Esta debería comprender, no sólo la elección popular de alcaldes y el incremento de facultades administrativas, sino también de los recursos para que esas entidades realmente puedan actuar con autonomía e independencia del Gobierno. La experiencia de la descentralización municipal, que resultó deficitaria no obstante que la Nación transfirió fondos a los municipios, enseña que la descentralización no sólo debe ser jurídica sino también fiscal porque; sin que ésta se realice, no es posible que exista aquella;

b) **El principio de la separación entre las ramas del poder público.** Como reza el artículo 16 de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 "toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución."

Las constituciones del país se han fundado en este principio esencial. La actualmente vigente lo prescribe por regla general y claramente determina las excepciones; éstas son taxativas y no caprichosas o discrecionales. El Congreso ejerce la función legislativa, por cláusula general de competencia, y el gobierno puede expedir decretos con fuerza legislativa en los casos excepcionales determinados por la Constitución. La rama jurisdiccional cumple la función del mismo nombre, sin perjuicio de la especial que la Constitución atribuye al Senado. La rama ejecutiva del poder público desempeña la función administrativa y las demás la ejercen excepcionalmente.

Las nuevas instituciones deben mantener el principio de la separación de las ramas del poder público y definir las facultades de cada una de ellas con claridad y precisión. Las excepciones, como las que actualmente prescribe, en relación con la función legislativa, el artículo 118, ordinal 8º, de la Constitución, también deben provenir de expresa disposición del estatuto fundamental. De lo contrario, no habría progreso sino retroceso.

Además, la Constitución prescribe para el Congreso una cláusula general de competencia legislativa, con las excepciones indi-

cadas. Es necesario mantener este principio, que le permita expedir, reformar y derogar todas las leyes y que tiene como complemento la potestad reglamentaria, que corresponde al gobierno.

Si los departamentos y municipios se definen como entidades administrativas que realizan la descentralización territorial, la Constitución no podría conferirles facultades legislativas sin desquiciar la organización fundamental del país. De ahí que el desarrollo de este principio tenga, como obligado precedente, la necesidad de definir si el Estado será federal o centralista.

No es conveniente atribuir, por regla general, al gobierno o a otros organismos o entidades, distintas del Congreso, el ejercicio de la función legislativa: el principio de la separación entre las ramas del poder público, impide que ella se disgregue y se introduzca, en la materia, una mixtura o confusión que la haría nugatoria. El presidente, como sucede actualmente, sólo por excepción, en los casos taxativos que la Constitución determine podría ejercer la función legislativa.

El principio de la separación de las ramas del Estado mantiene completa actualidad. En el país se lo ha practicado en todos los tiempos sin solución de continuidad y en varios estados de Europa actualmente se propende a su establecimiento.

En fin, la actual Constitución dispone que las ramas del poder público "colaboren armonicamente en la realización de los fines del Estado". Esta disposición debería reiterarse para significar que, en cumplimiento de sus respectivas funciones, ellas realizan la unidad del Estado;

c) **Las entidades administrativas.** Es importante modificar la organización administrativa del país, para transformar las intendencias y comisarías en departamentos, ampliar las facultades e incrementar los recursos de éstos y de los municipios y crear o autorizar otras unidades administrativas de carácter regional o local;

d) **Los derechos políticos, sociales y económicos.** Los "derechos civiles y garantías sociales", que prescribe el título III de la Constitución, en varias constituciones se han completado con otros de carácter socioeconómico, como índice claro del progreso social. Lo importante es hacer, en cuanto a Colombia respecta, que los que se instuyan en la Constitución sean efectivos y no meros anhelos. El prestigio de la Constitución depende, no de lo que proclame, sino de lo que traduzca en realidades tangibles. Para ello es conveniente adoptar en la Constitución las medidas necesarias para hacer que esos derechos sean efectivos;

e) **La intervención del Estado y la planificación.** Las constituciones del país que se expidieron en el siglo pasado de alguna manera reconocieron la intervención del Estado en

la sociedad. Aun en el Estado gendarme las autoridades estaban presentes para asegurar la convivencia social porque, en rigor, intervenía para no intervenir.

La Constitución de 1886 contempló diversas maneras de intervención del Estado, mediante prescripciones o regulaciones. Pero, desde las reformas de 1936, 1945 y 1968, la Constitución orienta la actividad dinámica de Estado para lograr los objetivos generales, políticos, económicos y sociales, que ella misma determina. Además del control de tarifas y reglamentos y de la inspección y vigilancia de profesiones y oficios, el Estado debe intervenir, mediante el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, y la regulación de todos los procesos de la economía nacional, para lograr el desarrollo, el pleno empleo y, en general, el bienestar de la sociedad. Estas medidas se complementan con los planes de la misma índole de los departamentos y municipios y con los presupuestos de gastos del Estado, los departamentos y los municipios que deben asignar las sumas necesarias para efectuar, en la vigencia fiscal, las inversiones dispuestas por los planes.

Pero es notorio que estas previsiones constitucionales no se han cumplido y que el país, sin planes objetivos, se ha regido por programas subjetivos, de carácter administrativo, elaborados por los diferentes gobiernos.

Huelga encarecer la urgente necesidad de tomar las medidas necesarias para que los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas se aprueben y cumplan conforme a las previsiones constitucionales: sólo así se evitan la concentración de la riqueza en pocas personas, el tráfico de influencias y otros vicios notorios. El crecimiento económico, que es necesidad imprescindible para consolidar la paz y lograr la prosperidad de la sociedad, exige unas prioridades objetivas en el gasto público, prescritas por los planes, que eviten el despilfarro, los privilegios y los gastos suntuarios e improvisados.

Los escasos recursos del país requieren un manejo objetivo. Al cabo de más de 22 años de haber sido instituida la planeación en la Constitución, es preciso tomar las medidas necesarias para que sea realidad. Los planes nacionales, regionales y locales sin duda favorecerían la desconcentración y la distribución equitativa del gasto público, como también el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país.

Del mismo modo, la intervención del Estado, que se cumple mediante servicios públicos y prescripciones de policía, morigerá las desigualdades sociales y hace posible la convivencia social. Es elemento esencial de la igualdad. Todos los países la practican según sus propias circunstancias; pero, en los atrasados, de incipiente capitalismo y dualismo económico, es indispensable para enfrentar el recurrente desempleo, real o disfrazado, la escasa o ninguna movilidad so-

cial en numerosos sectores de la población, los "cinturones de miseria" de las grandes ciudades y el desmedido crecimiento urbano con todas sus secuelas.

Los países latinoamericanos enfrentan esta realidad y Colombia, que dispone de importantes recursos, debe enfrentar los problemas, que constituyen nuestra realidad, con la decidida voluntad política de superarlos y lograr la transformación nacional;

- f) **La prevalencia del interés general.** La Constitución de 1886 ya prescribía que si de la aplicación de una ley expedida por motivos de interés público "resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público".

Este principio, que no solamente rige para las expropiaciones y que debería ser prescrito por una disposición especial, informa todo el sentido de la actual Constitución. Sin embargo, la práctica legislativa, no obstante las prohibiciones del artículo 78 del mismo estatuto, ha llevado a expedir numerosas leyes de auxilio a personas particulares. El dinero público se prodiga y dilapida de ese modo, mientras que, en muchos casos, las autoridades afirman que carecen de recursos para satisfacer necesidades impostergables. Lo propio sucede con asambleas y concejos municipales.

De ahí que sea necesario prohibir especialmente esta clase de auxilios con fondos del tesoro público y disponer que con los mismos sólo es posible realizar, en beneficio de los particulares, planes y programas generales de fomento y desarrollo de la economía nacional;

- g) **La reforma del Congreso.** El Congreso es una institución tradicional del país. Sin embargo, existe consenso en la opinión pública acerca de la necesidad de reformarlo para que ejerza eficaz y exclusivamente las atribuciones que la Constitución le prescribe.

En un régimen presidencial, como el colombiano, las ramas del poder público obran separadamente, pero sus actividades son complementarias. Además, el Congreso tiene la atribución de ejercer control político del gobierno. Sin embargo, circunstancias derivadas de las propias instituciones y de la actividad política del país, han hecho que no ejerza el control político del gobierno. Los llamados "auxilios parlamentarios", que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace efectivos, permiten entender que depende del gobierno y no ejerza el control político que le atribuye la Constitución. A ello se agrega, como una agravante, que la Constitución autoriza que los miembros del Congreso sean designados en los cargos de ministro, viceministro, jefe de departamento, administrativo, gobernador, agente diplomático y jefe militar en tiempo de guerra y que además disponga que la

aceptación del cargo produce vacante transitoria del de senador o representante.

Es necesario hacer que los miembros del Congreso ejerzan con idoneidad e independencia la función legislativa y el control político del gobierno. Para ello se requiere que no tengan con ésta más nexos que los necesarios para el cumplimiento de las atribuciones indicadas. De ahí que no sea conveniente autorizar que el gobierno confiera empleos a los senadores y representantes. Además las tareas propias del Congreso, realizadas con el ciudadano y la dedicación que requieren, son suficientes para comprometer todo el tiempo disponible.

Los "auxilios parlamentarios", que están contemplados en la Constitución como la única posibilidad que existe para que, por iniciativa de los miembros del Congreso, puedan aprobarse leyes con el objeto de "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo" –no obstante que para los demás proyectos de ley que impliquen gastos está reservada al gobierno–, existen desde 1968 y se han aprobado y ejecutado sin que se cumpliera la condición que también prescribe la Constitución: "con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes" (artículo 76, ordinal 20, de la Constitución). La verdad es que nunca se han expedido "los planes y programas" que exige el mencionado precepto.

La reforma constitucional de 1968 es contradictoria porque, a la vez que prescribe la planeación nacional, regional y local, y que dispone, como factor de orden y economía de recursos, que los proyectos de ley sobre gastos, inversiones y transferencias de fondos, se presenten por el gobierno a la consideración del Congreso, hizo la excepción de "los auxilios parlamentarios", a fuer de conceder iniciativa a los congresistas para presentar proyectos de ley de fomento de las mencionadas entidades.

Se trata de un precepto extravagante que contradice el sentido universal que se reconoce al legislador, como el encargado de expedir las reglas abstractas de derechos que, por impersonales, se denominan leyes.

Es necesario prescindir de los "auxilios parlamentarios" para restablecer la seriedad y el prestigio del Congreso; como también reformar el régimen de inhabilitaciones e incompatibilidades para que los miembros de esa corporación se dediquen exclusivamente a las tareas legislativas, del mismo modo como los demás funcionarios y empleados del país cumplen las que les corresponden. En este mismo orden de ideas, es conveniente disponer que los candidatos al Congreso simultáneamente no pueden serlo para otras corporaciones y que a los senadores y representantes les esté prohibido ejercer su profesión u oficio, el comercio u otro empleo: si alguno de ellos fuere designado o elegido en otro cargo, su aceptación debería implicar la pérdida del de senador o representante.

Del mismo modo, se debería prohibir a todos los miembros de las corporaciones de elección popular hacer parte de las juntas o consejos directivos de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales o de cualquier otra entidad administrativa.

El Acto Legislativo número 1 de 1979 contemplaba "el conflicto de interés" como causal de impedimento para los senadores y representantes. Es conveniente restablecerlo, pero el "interés" debe consistir, no sólo en que un proyecto de ley que curse en el Congreso favorezca a un antiguo empleado del senador o representante, sino también cuando convenga a éste;

- h) **Las facultades para establecer impuestos y contribuciones.** También es necesario disponer que, salvo las excepciones prescritas por la Constitución, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden establecer impuestos y contribuciones. Pero en los departamentos y municipios, para que haya unidad y coherencia, se debería prescribir que estas facultades deben ejercerse de conformidad con la ley;

- i) **El fiscal general.** El Acto Legislativo número 1 de 1979 instituyó el Fiscal General de la Nación en el Ministerio Público para la "persecución de los delitos" y "la acusación de los infractores ante las autoridades correspondientes". Deberá ser designado por la Corte Suprema de Justicia de lista enviada por el Presidente de la República. Se instauró así el sistema acusatorio en materia penal.

Se consideraba que el Fiscal General realizaría prontas y eficaces investigaciones penales y que diligentemente calificaría el mérito de los sumarios para ordenar que se archiven por falta de fundamento o acusar a los procesados ante los jueces competentes. No obstante esto, mientras rigió el Acto Legislativo número 1 de 1979, el Fiscal General de la Nación no fue elegido.

Algunos proyectos de reforma insisten en crear el Fiscal o la Fiscalía General.

Sin embargo, si se crea el cargo de Fiscal General, como en el Acto Legislativo número 1 de 1979, sería administrativo y tendría un gigantesco personal de "agentes" o subalternos de su libre nombramiento y remoción. Las investigaciones penales se realizarían directamente por el Fiscal General o mediante sus "agentes", quienes podrían decretar la detención preventiva de los procesados. Pero los investigadores no tendrían ni la investidura ni menos la independencia y la autonomía de los jueces como garantía de acierto e imparcialidad.

Una fiscalía general que deba ser organizada por la ley con un personal de carrera tampoco resolvería los problemas indicados porque, de todos modos, sería administrativa y los funcionarios encargados de la investigación penal no tendrían la calidad de jueces, independientes y autónomos, sin más nexo con el Ministerio Público que el estar sujetos, como todos los funcionarios del Estado, a su permanente vigilancia: la investigación penal debe estar a cargo de funcionarios de la Rama Jurisdiccional.

Además, la investigación penal y el sistema inquisitivo o acusatorio en el juzgamiento penal, como todo lo que atañe a los procedimientos judiciales, debe ser deferido a la ley, que puede prescribirlos o no, según las cambiantes circunstancias; por el contrario, si el sistema acusatorio es prescrito por la Constitución, además de los problemas indicados, sería difícil de reformar, aunque la experiencia demuestre que no es adecuado a las circunstancias del país.

De manera que ni el Fiscal General de la Nación ni la Fiscalía General deben figurar en la Constitución.

Pero las nuevas instituciones deberían crear, como parte integrante de la Rama Jurisdiccional, la dirección de instrucción criminal, cuya organización determine la ley, encargada de la investigación penal en el país mediante jueces de instrucción, designados conforme a las reglas y principios de la carrera judicial.

Por otra parte, es importante mantener la unidad del Ministerio Público en la Procuraduría General de la Nación. Y por consiguiente, la Constitución debería disponer que, además de las funciones que especialmente le prescriba, ejercerá las que la ley determine. Esta podría crear, si fuere conveniente, la Procuraduría Delegada o la dirección encargada de ejercer las funciones propias del sistema acusatorio penal. En esta hipótesis, perfeccionado el sumario, el juez de instrucción debería remitirlo a esta entidad para que, previo estudio de su mérito, ordene archivarlo o formularle el cargo ante el juez competente;

j) **Leyes marco.** El Acto Legislativo número 1 de 1968 instituyó las leyes marco para que el Congreso, en las materias señaladas taxativamente por la Constitución, expida leyes que prescriban reglas abstractas que deban desarrollarse mediante decretos reglamentarios. Se trataba de armonizar, en esas exclusivas materias, la permanencia de los principios con la necesidad de adaptarlos a las nuevas circunstancias.

De manera que las leyes marco son excepcionales y no pueden convertirse en norma general que redunde en una diversidad de reglamentos o, con manifiesta impropiedad jurídica y desorden político, en nuevos poderes legislativos;

k) **La investigación científica y técnica.** La época contemporánea se caracteriza por la prevalencia de los intangibles. El poder y la prosperidad de los pueblos proviene de su capacidad científica y tecnológica. El desarrollo requiere conocimiento y previsión autónomos. La prosperidad no se importa; proviene de la idoneidad y del esfuerzo de toda la sociedad.

Colombia debe impulsar la investigación científica y técnica como una opción política fundamental prescrita por la Constitución. Además, es necesario disponer que se le

reconozca prioridad en todos los planes de las entidades públicas para que sea tangible y vigorosa realidad;

l) **La defensa y conservación de la naturaleza.** Es verdad inconscusa y lamentable realidad cotidiana el progresivo deterioro del medio ambiente y el envejecimiento de las condiciones de subsistencia. Mientras América Latina descuaja la selva, tumba los bosques, disminuye las fuentes de agua potable y extingue la fauna, otros pueblos han emprendido rigurosos programas de reforestación y regeneración de la naturaleza.

La Constitución debería prescribir que es deber de las autoridades y de la ciudadanía proteger la naturaleza como patrimonio de toda la humanidad, presente y futura, y que los planes y programas de aprovechamiento de sus recursos estén subordinados al cumplimiento de esta obligación esencial;

m) **El principio de la igualdad.** Es menester proclamar en la Constitución el principio de la igualdad ante la ley y prohibir todo género de discriminación por raza, sexo, lengua, creencias o ideas políticas;

n) **La propiedad comunitaria y el reconocimiento de los derechos de los indígenas.** Además del reconocimiento y garantía del derecho de propiedad individual, es necesario contemplar la posible existencia de otras formas de propiedad que, como la comunitaria, serían objeto de regulación legal.

Del mismo modo, es menester reconocer y garantizar el derecho de la población indígena a vivir según sus creencias, usos o costumbres ancestrales y a disfrutar de los resguardos. Las lenguas y dialectos indígenas deben ser reconocidos como oficiales, en los correspondientes territorios, para todos los efectos;

ñ) **El reconocimiento de la múltiple nacionalidad.** El principio de la múltiple nacionalidad, que protegería a los colombianos residentes en el exterior, sin obligarlos a renunciar a la nacionalidad de origen, debería ser establecido por la Constitución.

Los derechos políticos deben reservarse a los nacionales, pero es menester reconocer a los extranjeros el de representar y ser representados en la comunidad local, por reciprocidad, estipulada en tratados internacionales;

o) **Las facultades de las autoridades por causa de perturbación del orden público.** Algunos proyectos de reforma proponen graduar la perturbación del orden público según su mayor o menor gravedad.

De todos modos, la experiencia indica que los poderes provenientes de la declaratoria de estado de sitio por perturbación del orden público, o de los grados que se adopten, deben estar determinados por la ley para que sean objetivos y no subjetivos;

p) **La participación comunitaria.** Además del principio de la representación, es necesario prescribir la participación directa de la población en la dirección del Estado y de la comunidad. Al efecto es menester reformar el artículo 218 de la Constitución para que también pueda ser enmendada o cambiada por asamblea constituyente, plebiscito o referendo. Del mismo modo, se debería disponer que algunas leyes de especial importancia, como la aprobatoria de un tratado de límites o la que disponga el endeudamiento externo, requieren ser ratificadas por la mayoría de los electores. Los referendos locales, como los que instituyera el Acto Legislativo número 1 de 1986, favorecen la participación de la población en la administración de los asuntos de la comunidad;

q) **Los baldíos y la propiedad del subsuelo.** Es importante disponer que los baldíos, minas y salinas pertenezcan a la Nación; pero que las entidades donde se encuentren tengan derecho a participar, en la proporción que determine la ley, en la explotación y beneficio de los yacimientos mineros. En esta forma se concilian los derechos de la Nación, reconocidos por el artículo 202 de la Constitución, con el de las entidades locales, donde se encuentren los yacimientos, de participar las ganancias provenientes de su explotación;

r) **La garantía del derecho de audiencia y defensa.** Es importante y necesario garantizar en los procesos administrativos y jurisdiccionales el derecho de audiencia y defensa. Pero conviene agregar, para evitar exagerados formulismos, que en el juzgamiento los derechos sustanciales comprobados deben prevalecer sobre las meras formalidades;

rt) **La responsabilidad de las entidades públicas y de los funcionarios.** El artículo 51 de la Constitución prescribe que los funcionarios públicos deben responder, conforme a las leyes, por desconocimiento o inobservancia del Título III del mismo estatuto sobre los "derechos civiles y garantías sociales". Pero es necesario adicionarlo para extender esta obligación a las entidades públicas;

s) **La obligación de cumplir la Constitución.** La Constitución, como estatuto fundamental del país, debe ser cumplida por todos. Pero la experiencia enseña que, con bastante frecuencia, las disposiciones de la Carta no se observan por los funcionarios encargados de cumplirlas. De ahí que sea necesario tipificar, en el mismo estatuto, la infracción y determinar la manera de investigarla y sancionarla.

2. La Rama Jurisdiccional y la Reforma

A diferencia del "poder judicial" instituido por la Constitución de 1886 o del "órgano judicial" prescrito por la reforma de 1936, para hacer referencia a la jurisdicción ordinaria, civil y penal, la de 1945 los sustituyó por la Rama Jurisdiccional.

Cualquiera de las denominaciones restrictivas indicadas, de 1886 ó 1936, se prestaba a problemas de interpretación porque del "poder judicial" o del "órgano judicial" quedaban excluidas otras jurisdicciones, diferentes de la ordinaria, que había creado la ley.

La reforma de 1945, con la genérica Rama Jurisdiccional, resolvió todas las dudas e incertidumbres porque comprende a todas las jurisdicciones, ordinaria y especiales, que existen en el país.

Aunque la denominación no es relevante, es preciso tomar en consideración el significado que tiene en la historia de la institución la que actualmente ostenta, para mantenerla o darle otra que también comprenda todas las jurisdicciones.

La Rama Jurisdiccional se rige por el principio del centralismo político y por ello su organización y sus funciones provienen exclusivamente de la Constitución y la ley. La Constitución prescribe la separación de las ramas del poder público y la jurisdiccional, en principio, es independiente y autónoma, como la mayoría de las existentes en el mundo. Sin embargo, la Reforma Constitucional debe acordar su autonomía, remediar las dificultades y facilitar el cumplimiento de su cometido esencial de realizar la paz mediante la eficacia del derecho.

a) **Las reformas necesarias en la Rama Jurisdiccional.** En este orden de ideas la corporación hace las siguientes sugerencias en relación con la Reforma de la Rama Jurisdiccional:

1) Como se expuso, las fuentes directas de la Rama Jurisdiccional son la Constitución y la Ley. Ellas determinan su estructura. Es preciso mantener este principio para preservar y garantizar su independencia y autonomía. Por consiguiente, exclusivamente debe corresponder a la Constitución y a la ley crear, reformar, fusionar o suprimir tribunales y juzgados y asignar, modificar o derogar la competencia de los funcionarios y órganos de la Rama Jurisdiccional. Sin embargo, el organismo que se ha encargado de administrar la Rama Jurisdiccional, como parte integrante de ésta, debería tener la atribución, dentro de la estructura de la Rama Jurisdiccional, de crear, fusionar o suprimir juzgados municipales y determinar su organización, como también la de crear, fusionar y suprimir empleos en la Rama Jurisdiccional, con facultad para prescribir sus funciones y señalar su remuneración.

Pero, ni directa ni indirectamente, el Gobierno podría intervenir en la organización y en el funcionamiento de la Rama Jurisdiccional porque ello sería contrario al principio de la separación de las ramas del poder público y al que garantiza la independencia y autonomía de los jueces.

2) La Rama Jurisdiccional necesita que se le asigne un presupuesto que satisfaga todas sus necesidades. Actualmente sus disponi-

bilidades son exigüas, sólo corresponden al tres y medio por ciento del presupuesto de gastos de la Nación, con todos los incrementos que se les han hecho.

Las nuevas instituciones deberían contemplar previsiones que asignen un presupuesto mínimo, no inferior al diez por ciento del de gastos de la Nación, para el funcionamiento de la Rama Jurisdiccional, sin perjuicio de las mayores partidas que se apropien en el presupuesto que debería ser elaborado conjuntamente por el Gobierno y los Presidentes de la Corte Suprema y Justicia y del Consejo de Estado y presentado a la consideración del Congreso sin ninguna modificación.

Lo importante es traducir en la Constitución la voluntad política de hacer de la Rama Jurisdiccional el instrumento idóneo, serio y responsable que asegure, con plena confianza de la opinión pública, la convivencia civilizada de todos los colombianos.

- 3) Como sucede con las demás ramas del poder público, la jurisdiccional debe administrar su presupuesto, mediante el organismo que al efecto la Constitución señale, como única forma de evitar que pertenezca a la Rama Ejecutiva.
- 4) La Constitución debería prescribir la finalidad esencial de la carrera judicial y prohibir todo género de discriminaciones, como también disponer que ella comprenda a todos los empleados y funcionarios de la Rama Jurisdiccional y que las faltas absolutas de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se llenen por la misma corporación, por cooptación y previo concurso, abierto entre las personas que reúnan las calidades constitucionales, que debería realizar el organismo encargado, a nivel nacional, de administrar la carrera judicial. Desaparecería así la paridad política como criterio para integrar a las mencionadas corporaciones; instituida por la Reforma Constitucional de 1957 con carácter temporal en las Ramas Legislativa y Ejecutiva, y permanente en la jurisdiccional, es actualmente un manifiesto anacronismo. Además, como la carrera implica derecho a la inamovilidad relativa, mientras no sobrevenga una causal de separación del cargo, la Constitución debería prescindir de señalar los períodos a los funcionarios de la Rama Jurisdiccional.
- 5) También corresponde a la Constitución determinar los organismos que con carácter nacional y regional deban administrar la carrera judicial y deferir a la ley su organización. Sólo así se garantizaría que la carrera judicial sea autónoma, sin injerencia de la Rama Ejecutiva.

- 6) Es necesario atribuir a la Corte Suprema de Justicia competencia para juzgar los actos legislativos reformatorios de la Constitución por vicios de procedimiento. Esta competencia ha sido deducida "por jurisprudencia". Lo importante es que existe

inequivocablemente con fundamento en expresa disposición constitucional.

7) También es conveniente modificar el control directo de constitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno por motivos de estado de sitio o emergencia económica, para que se limite a la verificación de su constitucionalidad, según el caso, con el artículo 121 o el 122 de la Constitución.

Se debería disponer que, si el decreto es declarado exequible, cualquier ciudadano puede pedir que se lo declare inconstitucional por otro motivo.

Este régimen, que existió mientras rigió el Acto Legislativo No. 1 de 1979, combina el control directo y la acción y hace posible, por lo mismo, que los ciudadanos puedan participar en el examen de la constitucionalidad de esos decretos.

8) Del mismo modo, es necesario atribuir a la Corte Suprema de Justicia el control directo de constitucionalidad de los tratados y de las leyes que los aprueben antes de surtir el canje de notas o de efectuar el depósito de ratificación. Aquél o éste sólo se efectuaría si el tratado y la ley son declarados exequibles.

Este control directo tendría la ventaja de coordinar el derecho público interno con el internacional público y de hacer que sólo se ratifiquen los tratados que no infrinjan la Constitución.

b) **La excepción de inconstitucionalidad y la reforma constitucional.** La excepción de inconstitucionalidad rige desde el Acto Legislativo No. 3 de 1910 y constituye una regla de hermenéutica jurídica que permite al funcionario u órgano que debe proferir una decisión, judicial o administrativa, abstenerse de aplicar la ley pertinente al caso y preferir la Constitución si encuentra, de modo manifiesto, que aquélla contraría a ésta.

Por consiguiente, se trata de una institución tradicional del país, mediante la cual los funcionarios, al proferir sus decisiones, deben hacer prevalecer la Constitución. Aunque aparentemente audaz, es practicada con mesura y hasta con timidez; sin embargo, es instrumento jurídico eficaz que hace que en las decisiones prevalezcan las normas de jerarquía superior.

De manera que es menester mantener la excepción de inconstitucionalidad sin reformarla y menos deferirla para su examen a ningún juez o tribunal;

c) **Necesidad de mantener en la Constitución la integridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo se originó en el Acto Legislativo No. 3 de 1910 como reacción contra el abuso del poder y medio para instaurar el estado de derecho. De ahí

que importantes personalidades, destacadas en el manejo del Estado, como el General Rafael Uribe Uribe y el doctor Antonio José Cadavid, fueran entusiastas propugnadores de su establecimiento y que en 1913 participaran activamente en la discusión y aprobación de la primera ley orgánica de lo contencioso administrativo.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo se ha consolidado. La Constitución instituye sus órganos y atribuciones esenciales como parte integrante de la estructura fundamental del país. Sucesivas leyes también han contribuido a su expansión y perfeccionamiento hasta llegar a ser, sin excepción, el juez especializado de la administración y garantía de los derechos ciudadanos contra los abusos del poder. La jurisdicción de lo contencioso administrativo es ampliamente reconocida por la opinión pública y, por su fundamento constitucional y la amplitud de su objeto, paradigma de sus similares en el mundo.

Diversos motivos específicos justifican la necesidad de mantener en la Constitución la integridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

- 1) El Acto Legislativo No. 3 de 1910 se expidió como reacción del país contra la violencia para establecer el estado de derecho y hacer posible el advenimiento de la paz. Todos los partidos y los diversos estamentos sociales lo prohijaron con entusiasmo bajo el signo de la concordia, con la porfiada esperanza de lograr la vigencia de la Constitución. La reforma instituyó la jurisdicción constitucional y dispuso, perentoriamente, que el legislador organice la de lo contencioso administrativo para que juzgue a la administración. De este modo la Rama Jurisdiccional tiene la atribución de ejercer el control de las demás.
- 2) El Consejo de Estado, que fue fundado por Bolívar en 1817 y subsistió hasta 1843, en 1886 fue nuevamente instituido por la Constitución y duró hasta 1905. La Reforma Constitucional de 1914 lo restableció con las funciones genéricas que le prescribe la Constitución: ser organismo consultivo del Gobierno en asuntos administrativos y en los demás determinados por la Constitución; redactar los proyectos de ley que le solicite el Gobierno, "proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación" y "desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley".

Estas atribuciones, que son semejantes a las del Consejo de Estado francés, han sido las tradicionales de la corporación, desde su origen hasta la actualidad. Las ha ejercido normalmente, con reconocimiento general, y nada aconseja su reforma, cambio o derogación. Sin embargo, las nuevas instituciones deberían facultar al legislador para crear, cuando fuere necesario, jueces administrativos.

3) La Reforma Constitucional de 1945 consolidó de diverso modo la jurisdicción de lo contencioso administrativo: la reconoció como una jurisdicción especial que hace parte de la Rama Jurisdiccional; dispuso que el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, que fueron creados por la Ley 130 de 1913, son sus órganos, desindió claramente la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la que corresponde a lo contencioso administrativo en relación con el juzgamiento de los decretos del Gobierno, a saber: mientras a la Corte Suprema de Justicia le atribuyó, entre otras materias, el juzgamiento de los decretos expedidos por el Gobierno con fuerza legislativa, determinados por la Constitución, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le asignó el de los decretos administrativos del mismo origen. De manera que la Reforma de 1945 remedió el problema que consistía en que los mismos decretos del Gobierno podían ser juzgados, en cuanto a su constitucionalidad, por la Corte Suprema de Justicia, y respecto de su legalidad, por el Consejo de Estado. La experiencia claramente demostró que este régimen origina incertidumbres y colisiones innecesarias entre los máximos organismos de la Rama Jurisdiccional y que la solución, dispuesta por la Reforma Constitucional de 1945, completada por la de 1968 –artículos 118, ordinal 8°, 214 y 216 de la actual Constitución–, sobre la base de distinguir los decretos con fuerza legislativa de los meramente administrativos, es un criterio acertado para diferenciar, a este respecto, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado: éste controla la constitucionalidad de los decretos administrativos y aquélla de la de los que tienen fuerza legislativa, originados en los artículos 76, ordinarios 11 y 12, 80, 121 y 122, de la Constitución.

4) La Reforma de 1945 también dispuso que la jurisdicción de lo contencioso administrativo juzgue los actos administrativos, a los cuales, de conformidad con las reglas que prescribe la ley, puede suspender o anular. De este modo, por principio constitucional, esta jurisdicción juzga todos los actos de la administración o que impliquen ejercicio de la función administrativa, sin otra excepción que los de mero trámite cuando no pongan término al proceso o no impidan que continúe. Además, como la Constitución defiere a la ley conferirle otras atribuciones dentro de su especialidad, ésta le atribuye el conocimiento de las controversias de responsabilidad extracontractual contra las personas jurídicas de derecho público y de las relativas a contratos administrativos y privados con cláusulas de caducidad de las mismas entidades.

De manera que, con directo fundamento en la Constitución, la jurisdicción de lo contencioso administrativo juzga todas las controversias sobre los actos y hechos de la

administración, como también las referentes a sus contratos de derecho público, es decir, todas las que, por razón de la materia, son administrativas. Estas precisas y completas facultades que tiene, *ratione materiae*, la jurisdicción de los contenciosos administrativos colombiana, no se encuentra en otras similares existentes en el mundo.

- 5) Todo indica que es menester mantener los sólidos fundamentos constitucionales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no acceder degradar de jerarquía, como se propone en uno de los proyectos de reforma, para que la ley prescriba las reglas relativas a su organización y funcionamiento: el fundamento constitucional de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que proviene del proceso histórico de consolidación del estado de derecho, es prenda de garantía de su eficacia.
- 6) La jurisdicción constitucional, que ha ejercido la Corte Suprema de Justicia, tiene reglas de competencia perfectamente determinadas. Las Reformas Constitucionales de 1945 y 1968, sobre todo, la deslindaron nitidamente, como se ha indicado, de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Además, no existen casos de colisión entre las dos jurisdicciones; pero, si se presentaren conflictos de competencia, deberían ser dirimidos, como lo han sido los pocos que se han presentado, por el Tribunal Disciplinario, como prescribe el artículo 217 de la Constitución.
- 7) Sin embargo, si se considera necesario crear la Corte Constitucional, para que ejerza la jurisdicción constitucional, en modo alguno habría que desmembrar la jurisdicción de lo contencioso administrativo para atribuir a aquélla algunas de sus atribuciones: ésta juzga las controversias que, por razón de la materia, son administrativas –como las que versan sobre la constitucionalidad de los decretos administrativos del Gobierno– mientras que la nueva jurisdicción asumiría las relativas a la jurisdicción constitucional, que es sustancialmente diferente: le corresponde definir la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados como inconstitucionales por el Gobierno; conocer de la acción de inconstitucionalidad contra las leyes y los decretos con fuerza legislativa expedidos por el Gobierno con fundamento en los artículos 76, ordinarios 11 y 12, y 80 de la Constitución y juzgar directamente los decretos originados en los artículos 121 y 122 de la Carta. Además, si se admiten las sugerencias de este memorando, le correspondería conocer de la acción de inconstitucionalidad contra los actos legislativos reformatorios de la Constitución por vicios de procedimiento y efectuar el control de constitucionalidad de los tratados y de las leyes que los aprueben, antes de efectuar el canje o el depósito de las notas de ratificación.

- 8) Tampoco procede volver a escindir el juzgamiento de los actos administrativos para atribuir a la Corte Suprema de Justicia –o a la Corte Constitucional– el de constitucionalidad y al Consejo de Estado el de legalidad, si la experiencia demostró, en el lapso comprendido entre 1910 y 1945, que este régimen, que era fuente de perplejidades y conflictos, tuvo que ser remediado, con absoluta claridad, por las reformas constitucionales de 1945 y 1968 que nitidamente diferenciaron, por razón de las materias, las jurisdicciones constitucionales y de lo contencioso administrativo.
- 9) La Constitución prescribe que el Consejo de Estado debe ser consultado para crear departamentos; aprehender y retener, mediante orden del Gobierno, a las personas contra las cuales existan serios indicios de que atentan contra el orden público, permitir, en receso del Senado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, declarar el estado de sitio o la emergencia económica y abrir, en receso de las cámaras, créditos suplementales o extraordinarios al presupuesto nacional. Se trata de las funciones consultivas del Consejo de Estado que, por su trascendencia política, debe ejercer en pleno y que, con excepción de la de declarar que el proyecto de ley para crear un nuevo departamento reúne o no los requisitos constitucionales –que corresponde al artículo 2º de la Reforma Constitucional de 1968–, provienen de la Constitución de 1886. Además, exceptuada la apertura de créditos suplementales o extraordinarios que, para controlar la fuerza restrictiva del presupuesto nacional, actualmente requiere concepto previo y favorable del Consejo de Estado, en los demás casos mencionados no es obligatorio y su finalidad consiste en colaborar, con prudencia y ponderación, como factor de equilibrio, en el ejercicio de las más importantes funciones del Gobierno.
- En el curso del tiempo, desde 1886 hasta la actualidad, se han cumplido estas previsiones constitucionales. La experiencia indica que se deben mantener. Sin embargo, es de urgente necesidad restablecer la disposición del artículo 120, ordinal 13, de la Constitución de 1886, que subsistió hasta 1968, con el objeto de facultar al Presidente, previo dictamen del Consejo de Estado, para permitir la estación de barcos y aeronaves de guerra extranjeros en puertos o aguas de la Nación y la utilización del espacio aéreo del país. Se trata de una medida tutelar de la soberanía e independencia nacionales, de grande actualidad, que se debe restablecer.
- 10) Del mismo modo es menester vincular al Consejo de Estado, en su carácter de organismo consultor del Gobierno, a otras acti-

vidades del Estado, como sería la de dictaminar sobre los proyectos de decretos-leyes o la de elaborar determinados proyectos de ley. El Consejo de Estado francés realiza, además del juzgamiento de la administración, esta importante actividad.

- 11) En fin, el recurso de amparo es realmente tutelar de los derechos constitucionales. Pero en Colombia no ha sido instituido, probablemente porque la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es la que tiene por objeto, además de proteger el orden jurídico, amparar los derechos particulares.
- Sin embargo, en los procesos judiciales, el amparo permitiría hacer efectiva, pronta y cumplidamente, los derechos reconocidos por la Constitución como inherentes a la persona humana. Lo importante es que no interfiera las atribuciones de las jurisdicciones constitucional y de lo contencioso administrativo y que, por el contrario, entre ellos haya necesaria "correspondencia y armonía";
- d) **El Ministerio Público.** La Constitución dispone que "el Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador General de la Nación" elegido por la Cámara de Representantes.

Como la atribución esencial del Procurador General de la Nación consiste en la vigilancia y defensa del orden jurídico, no es acertado disponer que ejerza sus funciones bajo la dirección del Gobierno, no obstante que éste es objeto de su control. Por consiguiente, esa disposición debería ser abrogada y sustituida por la que disponga que el Procurador General de la Nación dirige el Ministerio Público conforme a las reglas que determine la ley.

Aunque la Constitución afirma que la Cámara de Representantes "tiene determinadas funciones fiscales" y le atribuye la facultad de elegir Procurador General de la Nación, de tercia enviada por el Presidente de la República, para que sea completamente autónomo se debería disponer que lo elija directamente el Congreso por mayoría de sus miembros. La sustitución de la Cámara por el Congreso realizaría la importancia y la responsabilidad de la elección;

- e) **Necesidad de mantener y no degradar las fiscalías.** La Constitución contempla que existan fiscalías en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos, como también en otros tribunales y juzgados. Los fiscales, que deben reunir las mismas calidades, tienen los derechos de los jueces y magistrados ante los cuales actúen.

Los fiscales pertenecen al Ministerio Público, están bajo su vigilancia y obran en inte-

rés del orden jurídico conforme a reglas de competencia que prescribe la ley.

De manera que, desde la Reforma Constitucional de 1945, los fiscales que actúan ante la Rama Jurisdiccional tienen origen constitucional.

Uno de los proyectos de reforma, similar al que cursó en el Congreso en 1989 para debate en la segunda legislatura, propuso degradar a las fiscalías de su nivel constitucional y que simplemente se disponga que el Procurador General de la Nación tendrá los "agentes" o subalternos que determine la ley. Pero omitió considerar que los fiscales, para actuar ante los juzgados y tribunales a que están adscritos, deben ejercer las funciones prescritas por la ley con la necesaria independencia y autonomía, sin perjuicio de la vigilancia que sobre ellos ejerza la Procuraduría General de la Nación. La garantía de la independencia de los fiscales proviene de la Constitución.

Si los fiscales han de tener, como corresponde, la misma jerarquía y los derechos de los jueces y magistrados ante los cuales actúen, este principio necesariamente debe proveer de la Constitución.

En 1989 se adujo como motivo fundamental para degradar a los fiscales que su denominación creaba equívocos con la del Fiscal o con la de la Fiscalía General. Pero, aparte de las observaciones expuestas sobre esta institución –que demuestran la inconveniencia de darle categoría constitucional–, ese motivo no es fundado porque el Fiscal General o la Fiscalía General tendría un nombre específico, fácilmente discernible e inconfundible con el de los fiscales de los juzgados y tribunales. Sin embargo, si no obstante lo expuesto, se considerare que las denominaciones se prestan a confusión, lo obvio sería modificarlas para evitar equívocos, pero no excluir a los fiscales de la Constitución por este motivo trivial.

Como los fiscales son paralelos a los jueces y magistrados ante los cuales ejercen sus funciones, lo acertado sería disponer en la Constitución que se extienda a todos ellos la carrera judicial y del Ministerio Público para que, como en la Rama Jurisdiccional, no exista ninguna excepción.

La corporación finalmente sugiere que, cuando concluya el proceso de adopción de las nuevas disposiciones constitucionales, se las someta a revisión de conjunto, en el fondo y en la forma, para verificar su sentido, claridad, coherencia y redacción.

Colombia también requiere una nueva mentalidad, de gobernantes y gobernados, que sea un irreversible propósito nacional de transformación.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

No. 59

Título: REGIMEN ECONOMICO Y SERVICIOS PUBLICOS

Autores: GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA Y EDUARDO VERANO

TITULO

REGIMEN ECONOMICO Y SERVICIOS PUBLICOS

CAPITULO

Régimen Económico e Intervención Estatal

ARTICULO 1o. Libertad económica y competencia.

La actividad económica es libre dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado.

Se garantiza el derecho a la competencia económica leal y equitativa.

El legislador expedirá normas que impidan prácticas, actos o hechos que obstruyan o restrinjan la libertad y la competencia económica, regulará los monopolios de hecho y el abuso de posición dominante.

Con todo, el Estado podrá establecer monopolios, en virtud de ley, para la prestación de servicios públicos y para la protección del patrimonio cultural y ecológico.

ARTICULO 2o. Intervención del Estado.

El Estado intervendrá, por mandato de ley, en la utilización de los recursos naturales y la tierra y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados, a fin de:

a) Promover un desarrollo económico y social integral, equitativo y sostenido, que tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases populares en particular;

b) Remover los obstáculos que limitan o impiden el ejercicio pleno del derecho al trabajo y a la competencia económica;

c) Asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional;

d) Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales y proteger el derecho colectivo a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado;

e) Proteger la seguridad alimentaria de la población, la salud pública y los derechos de los consumidores y usuarios;

f) Promover el acceso del ahorro popular a la propiedad.

ARTICULO 3o. Ciencia y tecnología.

La creación de conocimiento es libre. El Estado fomentará condiciones y proveerá recursos para su desarrollo, difusión y aplicación.

La ciencia y la tecnología no podrán utilizarse en detrimento de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana.

ARTICULO 4o. Internacionalización de las relaciones económicas.

El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad y conveniencia nacional y en procura del acceso no discriminatorio a los mercados externos.

Con tal fin, promoverá la integración económica con otros Estados a través de tratados y convenios, mediante los cuales podrá obligarse a ceder soberanía.

CAPITULO

Servicios Públicos

ARTICULO 5o. Derecho.

Toda persona tiene derecho a la prestación de los servicios públicos. Es deber del Estado asegurar la prestación eficiente, oportuna, continua y equitativa de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional.

ARTICULO 6o. Regulación legal, inspección y vigilancia.

La prestación de todo servicio público estará sometida a un régimen jurídico fijado por la ley.

La ley establecerá los términos dentro de los cuales los particulares o las comunidades pueden participar en la prestación de servicios públicos. Entre otros servicios esenciales, los de administración de justicia y fuerza pública serán de cargo exclusivo del Estado.

El Estado se reservará la dirección general, la regulación y el control de la prestación de los servicios públicos en el grado en que, atendiendo al carácter esencial o no esencial de los mismos, señale la ley. Toda entidad territorial,

empresa pública o privada que preste servicios públicos estará sometida al control, inspección y vigilancia de entidades especializadas del Estado.

ARTICULO 7o. Aspectos económicos.

La ley establecerá las condiciones de gratuidad o retribución de los servicios públicos.

Habrá servicios públicos subsidiados por el Estado, otros con redistribución interna de las cargas y servicios públicos en que cada usuario asume el costo de su consumo.

La ley establecerá los elementos y criterios para la formación y actualización de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y señalará las autoridades competentes para fijarlas. La actualización de las tarifas guardará proporción con los incrementos del salario mínimo.

ARTICULO 8o. Calidad, eficiencia y derechos y deberes de los usuarios.

La ley determinará las calidades mínimas de prestación del servicio, las normas de eficiencia, los derechos y deberes de los usuarios y sus formas de participación en la planeación, gestión y fiscalización de la prestación del servicio. Dicha participación se llevará a cabo a través de organizaciones de carácter representativo y que apliquen procedimientos internos democráticos.

ARTICULO 9o. Competencias.

(Para ser incluido en el título correspondiente a la organización territorial).

El Estatuto general de la Organización Territorial fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos.

La prestación quedará a cargo de los municipios cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales, así lo permitan y aconsejen.

Con todo, la Nación conservará las facultades de regulación, inspección y vigilancia sobre todos los servicios públicos y serán de su competencia exclusiva los de administración de justicia y fuerza pública. Los Departamentos y Regiones cumplirán, en todo caso, funciones de apoyo, coordinación y planeación.

El Estatuto podrá establecer entidades territoriales diferentes a las de la división administrativa del territorio para la prestación de los servicios públicos.

Los municipios podrán asociarse para estos efectos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Constituyentes:

El proyecto que nos permitimos presentar a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente pretende sentar las bases para la organización de la actividad económica y la prestación de los servicios públicos en el territorio colombiano, de tal manera que sea dable conseguir un desarrollo económico y social más vigoroso y equitativo, una economía más dinámica y competitiva y un Estado más eficiente, que asegure a todos los habitantes la prestación de los servicios públicos, la protección de sus derechos económicos y sociales y la preservación de un medio ambiente sano.

El articulado propuesto podría agruparse bajo un nuevo título de la Carta, a continuación de la Carta de Derechos y Deberes, o constituir un capítulo separado del título correspondiente a los Derechos y Deberes. Los artículos 1º y 2º sustituirían a los artículos 31 y 32 de la Carta vigente. Los demás son artículos nuevos.

Libertad económica, competencia y monopolios (ARTÍCULO 1º)

El artículo primero garantiza la libre actividad económica y precisa sus límites.

Su primer inciso se diferencia de la formulación contenida en la primera frase del artículo 32 de la Constitución vigente solamente en cuanto sustituye el término "empresa e iniciativa privada" por el de "actividad económica", vale decir, toda actividad humana tendiente a satisfacer necesidades, de modo tal que amplía su contenido y alcance al no encuadrar el espacio propio de la actividad económica dentro de los márgenes estrechos de la empresa y la iniciativa privada.

Mantiene la libertad económica dentro de los límites del bien común y la dirección de la economía en cabeza del Estado, como no puede ser de otra forma si se está de acuerdo, como nosotros lo estamos, en que la República de Colombia se define como un Estado social de derecho, tal y como lo propone el primer artículo del Proyecto presentado por el Gobierno Nacional a consideración de esta Asamblea.

Los incisos segundo y tercero introducen y desarrollan una novedad que consideramos esencial para calificar y al mismo tiempo hacer realidad el régimen de libertad de actividad económica. Se trata del derecho individual y colectivo a la competencia económica leal y equitativa. Este derecho asegura la libre actividad económica de todos, pero al mismo tiempo le impone a la de cada uno el límite del respeto a la

libertad económica de los demás. En particular, defiende a los productores pequeños y a los solidarios que con demasiada frecuencia se ven sometidos a prácticas discriminatorias que limitan su derecho a la actividad económica y a la competencia.

Sin embargo, el derecho colectivo a la competencia económica va más allá, en cuanto constituye un derecho colectivo esencial de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, por cuanto de no existir la competencia económica estarían sometidos al ejercicio del poder monopólico o al abuso de posición dominante en términos del costo o de la calidad de los bienes y servicios que consumen o utilizan. Pero, más aún, el derecho a la competencia económica constituye un derecho colectivo de la sociedad entera, como quiera que la teoría y la práctica económica han demostrado que la libertad económica y el funcionamiento de los mercados conduce a la eficiencia en la asignación de los recursos escasos y a maximizar el bienestar general solamente en cuanto se desarrolle en condiciones competitivas. Así mismo, la libertad económica y el funcionamiento de los mercados es compatible con la efectiva democracia política solamente cuando no conduce a concentraciones excesivas de poder por estar efectivamente limitada por la competencia en el mercado.

Conviene señalar que la mayoría de las Constituciones modernas incorporan de manera explícita el concepto de competencia económica como el marco en el cual se desempeña el derecho a la libre iniciativa económica. Lo más frecuente es señalar que la actividad económica es libre en el marco (o dentro de los límites) de la competencia económica o de la economía de mercado. A nuestro parecer, el concepto de competencia económica es más claro y preciso y el consagrarlo como un derecho de carácter colectivo no solamente impone al Estado el deber de garantizarlo, sino que permite a la comunidad el ejercicio de acciones populares directas en su defensa, como se indica en el proyecto sobre Derechos Colectivos que estamos presentando separadamente a la consideración de esta Asamblea.

Para garantizar la libertad económica y el derecho a la competencia económica, el inciso tercero ordena al legislador expedir normas que impidan actos o hechos que obstruyan o restrinjan la libertad y la competencia económica y que regulen los monopolios de hecho y el abuso de posición dominante. Este mandato perentorio debe conducir a la adopción de una efectiva legislación "antimonopolios", en los términos en que se ha venido dando en la totalidad de los países industrializados.

El inciso recoge la formulación que presenta el proyecto del Gobierno en el numeral 3 del artículo 57. Sin embargo, vincula al concepto de libertad económica el concepto gemelo de competencia, en concordancia con el inciso segundo del presente artículo.

En adición, reconoce que a pesar de que se aplique una estricta legislación antimonopolios, podrán existir casos de monopolios de he-

cho o de posición dominante en algunos mercados, como producto o consecuencia de una realidad ante la cual el Estado en ocasiones carece de instrumentos aptos para impedir su emergencia o nacimiento. Tal es el caso, entre otros, de los llamados monopolios naturales, en los cuales las características tecnológicas de la producción y el tamaño del mercado conducen inevitablemente al surgimiento de situaciones monopolísticas, así no existan actos o hechos que obstruyan o restinjan la libertad. En esta situación se encuentran, por ejemplo, la mayoría de los servicios públicos, los que, por esa y otras razones, deben ser sometidos a regulación legal, tal y como se prescribe en los artículos siguientes.

Se debe señalar que la posibilidad de ejercer abusos de poder en el mercado no se limita exclusivamente a las situaciones monopolísticas, sino que se extiende a las que han sido denominadas como "posición dominante", en los países de la Comunidad Económica Europea.

En efecto, este es un concepto que aparece claramente consagrado tanto en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (artículo 66) como en el Tratado de Roma (artículo 86). Con su consagración se ha querido evitar, que un ente económico, válido de su poder, pueda sustraerse a una competencia efectiva en una parte importante del mercado, afectando no sólo la libertad económica sino también los intereses de los consumidores a beneficiarse de los precios y calidades de los bienes en un mercado donde impera la competencia.

Así se explica, por ejemplo, que el Tratado de Roma haga una amplia enumeración de las prácticas mediante las cuales se configura el abuso de posición dominante.

Pero, simultáneamente, es clara la idea de que una ampliación del mercado, como ocurre con la integración económica, conlleva, a nivel de las unidades productivas, un grado notable de especialización y un incremento de concentración entre empresas que, en sí mismo, no es ilícito. Es por eso que la restricción legal sólo se hace sentir en presencia de claras y concretas manifestaciones de abuso.

Por eso, a la vez que proponemos la internacionalización de la economía colombiana, no ignoramos las exigencias propias de la dimensión de los factores productivos para competir en las condiciones características de un mercado ampliado. Ni tampoco, conscientes de los resultados obtenidos en la experiencia europea, proponemos que la concentración sea reprimida *per se* sino cuando asuma la forma concreta de prácticas abusivas de la posición dominante enderezadas a restringir bien la competencia o la libertad económica.

El inciso tercero del artículo propuesto impone al legislador, en consecuencia, la obligación de regular el poder monopólico y los abusos de posición dominante en salvaguardia de los intereses de los consumidores y usuarios y de la colectividad entera.

El inciso cuarto permite unas pocas excepciones al régimen de libertad de actividad económica: la posibilidad de que el Estado establezca monopolios para la prestación de servicios públicos, cuando se considere que de esta manera se atienda mejor al interés de los usuarios del servicio, y para proteger el patrimonio cultural y ecológico. Los artículos siguientes desarrollan en mayor detalle el tema pertinente a los servicios públicos.

El artículo propuesto conlleva la sugerencia de eliminar la autorización que da la Constitución vigente en su artículo 31 al establecimiento de monopolios como arbitrios rentísticos. Esta es una herencia de los días de la colonia que se perpetúa en toda las Constituciones de nuestra vida republicana y que obedece a una concepción económica ya superada en la teoría y en la práctica.

En efecto, en el siglo pasado y aún a comienzos del actual era usual considerar que el establecimiento de un monopolio en favor del Estado constituye una fórmula efectiva para arbitrar recursos fiscales. La teoría económica contemporánea ha demostrado que lo mismo puede conseguirse con la aplicación de impuestos específicos sobre el consumo de los bienes y servicios correspondientes. Más aún, la práctica en Colombia y en otros países ha demostrado con creces que esta segunda opción es claramente superior a la primera, tanto en términos de eficiencia económica como de la magnitud de los recursos que puede obtener el Estado.

Basta con detenerse a observar lo que ha sucedido con muchas de las licoreras departamentales, en las que el crecimiento burocrático, la ineficiencia y la corrupción han conducido a que, a tiempo que se cargan altos precios al consumidor, se obtiene un exiguo margen neto de recursos para la entidad territorial respectiva. Fue precisamente esa consideración la que llevó al legislador de 1974 a extender los impuestos a las ventas a los productos de las licoreras, con el objeto de garantizar que se obtuviesen unos recursos mínimos a favor de los hospitales departamentales, sin que ellos estuviesen a merced de la burocracia y la arbitrariedad de los administradores de dichas entidades. A nadie le cabe duda hoy que los departamentos recibirían más recursos del consumo de licores, con un mismo precio para los consumidores, si se decreta la libertad económica en esta materia y simultáneamente se somete su consumo a impuestos de carácter departamental superiores a los que hoy rigen. Exactamente lo mismo sucede con las loterías y juegos de azar. Por supuesto que en uno y otro caso se conservaría la facultad de control, regulación, inspección y vigilancia estatal, en cuanto a la administración de los tributos y para proteger la salud pública y a los consumidores y usuarios.

Intervención del Estado en la economía (ARTÍCULO 2º)

El artículo 2º propone un texto que serviría de marco orientador a la intervención del Estado en la economía. La primera frase del texto pro-

puesto enmienda la formulación del artículo 32 de la Carta actual, extendiendo el alcance de la intervención estatal de manera expresa a la utilización de los recursos naturales y, en particular, al uso de la tierra.

Desarrollo económico y social integral, equitativo y sostenido (Literal a)

A continuación, conserva el objetivo de buscar un desarrollo económico integral, pero lo califica como un desarrollo *integral sostenido y equitativo*; con lo cual se pretende que el desarrollo no destruya las bases que garanticen su sostenimiento ulterior y que no concentre sus beneficios en unos pocos sino que los distribuya de manera equitativa. Los literales siguientes desarrollan parcialmente los conceptos de equitativo y sostenido.

Trabajo y competencia económica (Literal b)

Habida consideración de que proponemos que el nuevo texto constitucional introduzca el derecho al trabajo y el derecho colectivo a la competencia económica, se señala expresamente como uno de los objetivos centrales de la intervención del Estado en la economía el "remover los obstáculos que limiten o impiden el ejercicio pleno del derecho al trabajo y a la competencia económica".

Servicios públicos (Literal c)

Enseguida, se hace expreso que la intervención del Estado en la economía tiene también como objeto fundamental el de "asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional", con miras a garantizar el derecho a los servicios públicos que se consagra en el artículo 3º y la paz social. El tema pertinente a los servicios públicos se desarrolla en mayor detalle en los artículos 3º a 7º.

Difícilmente se comprendería la existencia de un Estado moderno que no sea capaz de asegurar que todos sus asociados tengan acceso a los servicios públicos, más cuando solamente el Estado puede garantizar su prestación a todos los habitantes.

Todo servicio público, entendido como la organización para satisfacer necesidades colectivas, produce "bienes públicos" de consumo colectivo (cuyo consumo por parte de un individuo no reduce la posibilidad del consumo por otros) o presenta "externalidades económicas" significativas en su producción y consumo. En uno y otro caso, la teoría económica demuestra que, librados al juego de las fuerzas del mercado, se producirá una oferta subóptima en términos sociales y se marginaría de su acceso a un número considerable de habitantes del territorio. Este solo hecho hace indispensable la intervención del Estado para asegurar su prestación generalizada.

En palabras del autor de conocidas "Cartas a un Constituyente", "los servicios públicos, en-

tendiendo por tales aquellos que tienden a satisfacer las necesidades colectivas, desde impartir justicia hasta recolectar basuras, y que son la razón de ser de la asociación entre los hombres, que es el Estado" tienen por necesidad que constituirse en el objeto primordial de la intervención estatal. Esta formulación y la de los artículos que siguen, utilizando de nuevo las palabras del ex Presidente López, "está encaminada a relevar la importancia que tiene para la paz social el acceso de todos los colombianos, por igual, a los servicios públicos como obligación del Estado. Se impone crear una conciencia en los gobernantes y en los gobernados de que la Colombia del siglo XXI, que va a regirse por la Constitución reformada, tendrá, por fuerza de los acontecimientos internacionales y la política de apertura, un mayor desarrollo económico. La propia iniciativa privada se encargará de que así sea. En cambio, el desarrollo social tendrá como principal motor el Estado y será tarea de los gobiernos atender, frente a una población creciente, la demanda por una vida cada día más digna, lo cual entraña disfrutar de los beneficios de la civilización poniéndola al alcance de todos".

La extensión de los servicios públicos a todo el territorio constituye la única forma de superar la actual situación de desintegración del Estado y la Nación, en la que existe "más territorio que Estado y más Estado que Nación". Además, se constituiría en factor determinante para reducir los enormes desequilibrios regionales y sociales que hoy existen y, en consecuencia, en garantía de la paz social. No puede dejar de observarse que la mayor parte de las perturbaciones de orden público, que conviven de manera epíléptica todo el territorio nacional, obedecen a la carencia de servicios públicos, que lleva a los pobladores a realizar paros civiles, marchas y bloqueos de vías como medio para exigir al Estado su prestación y que son campo fértil para el desarrollo de la violencia y el desconocimiento de la legitimidad del Estado.

Recursos naturales y medio ambiente (Literal d)

Así mismo, se señala como objetivo fundamental de la intervención estatal el de promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales y proteger el derecho colectivo a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, recogiendo la propuesta contenida en el numeral 2º del artículo 60 del proyecto del Gobierno y la nueva concepción del desarrollo económico y social *sostenido*, que permite conciliar el objetivo de alcanzar mayores niveles de bienestar con el de la protección del medio ambiente, en síntesis feliz que ya ha alcanzado una consagración universal.

Los recursos naturales deben ser aprovechados para el desarrollo, pero mediante una explotación racional, que en el caso de los recursos naturales renovables permita su restauración y renovación, en forma tal que el crecimiento económico pueda ser sostenido. En forma más general, el sostenimiento del progreso requiere la preservación del equilibrio ecológico.

Seguridad alimentaria, salud pública, consumidores y usuarios
(Literal e).

La satisfacción de las necesidades básicas de la población requiere que el Estado no solamente asegure la prestación de los servicios públicos, sino que proteja la seguridad alimentaria. Este concepto, ya consagrado internacionalmente, se refiere a la reducción del riesgo de subalimentación, desnutrición y hambrunas. Su atención requiere la intervención estatal para garantizar una oferta estable y abundante de alimentos.

A continuación, se señala como objetivo complementario de la intervención estatal en la economía la protección de los derechos colectivos de los consumidores y usuarios y a la salud pública, contemplados en el Proyecto sobre Derechos Colectivos que estamos presentando separadamente a la consideración de esta Asamblea.

Ahorro popular y propiedad
(Literal f)

Por último, el literal f ordena que la intervención del Estado en la economía se oriente a promover un mayor acceso del ahorro popular a las distintas formas de propiedad: de la vivienda, de la tierra, de pequeños negocios, de acciones en las grandes empresas del país. Esta formulación, prestada de la Constitución italiana, sentaría las bases para desarrollos legales que procuren que en nuestro país haya un mayor número de propietarios y de que los ahorros de las grandes masas trabajadoras puedan canalizarse de manera constructiva al desarrollo de las grandes empresas productoras, como ocurre en todos los países industrializados, en donde los fondos mutuos y otros mecanismos institucionales de ahorro popular son la base del mercado accionario y han permitido evitar el grado de concentración accionaria individual que se presenta en países como el nuestro. De igual forma, en muchos países se ha conseguido un amplio cubrimiento de la propiedad de la vivienda, a través del desarrollo de mecanismos como los de ahorro y préstamo, que no forman parte significativa de nuestro actual desarrollo institucional.

Son éstas las formas más efectivas de conseguir avanzar de manera simultánea en los objetivos deseables de la democratización de la propiedad y la mayor capitalización de nuestra economía. Por supuesto que la norma constitucional propuesta no haría otra cosa que indicar y abrir el camino: será menester en el futuro un abundante desarrollo legal en esta materia.

Comparación con el artículo 32 vigente

En síntesis, la formulación propuesta es consecuente con la introducción en la Carta del derecho fundamental al trabajo, del derecho a los servicios públicos y de los derechos colectivos a la competencia económica leal y equitativa, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de los consumidores y usuarios y a la seguridad y salubridad públicas, así como

con una concepción democrática de los derechos de propiedad, que procure que sean derechos de todos o por lo menos de muchos y no tan sólo el privilegio de unos pocos. Estos derechos y conceptos aparecen contemplados en proyectos separados presentados a consideración de la Asamblea por el Gobierno, por nosotros y por otros constituyentes.

Conviene hacer algunos comentarios sobre lo que se elimina del actual artículo 32. En primer lugar, la formulación de "dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales", se sustituye, de una parte, por la de remover los obstáculos de orden económico que limiten e impidan el ejercicio pleno del derecho al trabajo, que es una concepción que atiende mejor a la realidad económica y a la consagración del trabajo como un derecho. De otra, por el literal d), ya que "dar pleno empleo a los recursos naturales" no necesariamente es lo más deseable para el crecimiento económico futuro, sino que, como ya se ha explicado, se hace imprescindible que su aprovechamiento sea racional y evite su degradación y la del medio ambiente, para que el desarrollo pueda ser sostenido.

En segundo término, se ha eliminado la referencia a la "política de ingresos y salarios", como quiera que no consideramos que debe elevarse a nivel de norma Constitucional una formulación específica de política económica, por llamativa e importante que ella sea, y, menos aún, que se consagre al mismo nivel que el de los objetivos finales de la acción estatal. En efecto, toda política es apenas un medio para conseguir los fines últimos y, como tal, mal puede ser establecida como un objetivo con la misma importancia que éstos. Por la misma razón, no consideramos apropiado sustituir el término "política de ingresos y salarios" por el de "política de estabilidad económica", como lo propone el proyecto de Gobierno en el numeral 2º de su artículo 56.

Por último, se ha sustituido la formulación de "conforme a la cual el desarrollo tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico de la comunidad y las clases proletarias en particular", por la más simple de que el desarrollo económico integral debe ser sostenido y equitativo, y la más concreta contenida en los literales b), c), e) y f). Por demás, como lo han señalado varios analistas, mal puele la Constitución señalar un tratamiento privilegiado para unas clases específicas, como las clases proletarias, cuando ellas no incluyen a la totalidad de los trabajadores colombianos y, de manera particular, dejan por fuera a una gran parte de la población campesina y de los trabajadores urbanos del sector informal, que constituyen buena parte de los más pobres de nuestra sociedad y que merecen la protección estatal en igual forma que las clases proletarias.

Ciencia y Tecnología
(ARTÍCULO 5º)

El artículo 3º propuesto se refiere a la creación de conocimiento, y de manera particular, a la ciencia y la tecnología. Hoy no cabe la menor duda de que el desarrollo económico y social, la modernización y la competitividad económica

internacional, descansan fundamentalmente en el desarrollo científico y tecnológico y en la difusión, adaptación y aplicación de la tecnología. De otra parte, las diversas formas de creación de conocimiento son constitutivas al desarrollo social y al desarrollo integral de la persona y de la comunidad.

Consideramos, por tanto, que el artículo que ordena al Estado "fomentar condiciones y proveer recursos para el desarrollo, difusión y aplicación del conocimiento", constituye una consecuencia lógica e inmediata del mandato de "promover el desarrollo económico y social integral", contenido en el artículo 2º propuesto.

El primer inciso reconoce que la creatividad intelectual, artística, científica y tecnológica únicamente se desarrollan en un ámbito de libertad y, por tanto, garantiza esa libertad.

La comunidad internacional ha cobrado también conciencia de los efectos deletéreos de aplicaciones potenciales de la ciencia y la tecnología en detrimento de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana y del bien común y, en consecuencia, acogiendo esa preocupación, se indica que los frutos de la ciencia y la tecnología podrán utilizarse libremente dentro de esos límites.

**Internacionalización
de las Relaciones Económicas**
(ARTÍCULO 4º)

El artículo 4º propuesto constituye también un desarrollo del deber del Estado de promover el desarrollo económico integral. La teoría económica y la experiencia demuestran que el crecimiento y el desarrollo económico se obtienen con mayor facilidad en el contexto de espacios económicos más amplios, en los que exista libre movilidad de bienes, servicios, capitales, tecnología y trabajadores. El mayor ejemplo de esta aseveración es el de la Comunidad Económica Europea, que le ha permitido a los países de Europa Occidental recuperar un papel protagónico de primer orden en el concierto internacional, en materia tecnológica, económica y política.

No cabe la menor duda de que el mundo se orienta hacia la conformación de grandes bloques regionales, que permiten aprovechar espacios económicos más amplios y participar en los escenarios de negociación internacional a través de esfuerzos y capacidad negociadora de los países miembros.

De otra parte, existe también hoy en día un consenso sobre el papel importantísimo que pueden jugar las exportaciones de bienes y servicios como halconadoras del crecimiento económico, del desarrollo tecnológico y de la productividad. Al mismo tiempo, el crecimiento económico se facilita en la medida en que los Estados y los agentes económicos de un país tengan acceso a los mercados financieros, de capitales y tecnológicos internacionales en términos equitativos.

Ahora bien, el acceso a los mercados externos no se da gratuitamente, ni por arte de magia.

Se consigue, ante todo, a través de la gestión diligente de los Estados y de procesos de negociación entre ellos, por supuesto que sobre bases de equidad y conveniencia nacional. La participación activa de las autoridades, con estos criterios, en las rondas de negociaciones del acuerdo general de aranceles y comercio (GATT); en instituciones multilaterales de las cuales somos miembros, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; en la suscripción y desarrollo de convenios comerciales, tecnológicos y financieros con otros países, en el marco de las relaciones bilaterales o multilaterales; y, por supuesto, de manera especial en la creación y consolidación de espacios de integración económica, a través del desarrollo de zonas de libre comercio, de uniones aduaneras o de mercados comunes; constituyen los mecanismos fundamentales a través de los cuales el Estado puede alcanzar para la economía nacional un acceso apropiado de los bienes y servicios producidos en el país a los mercados externos, a los mercados financieros de capital y tecnología en términos equitativos y a espacios económicos más amplios. Este es el sentido del mandato contenido en el artículo 4^a.

Allí se señala que el Estado deberá promover la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad y conveniencia nacional, en procura de los objetivos citados. Este artículo da un mandato y también señala unas pautas y un contenido al proceso de internacionalización, que no puede ser, por supuesto, el de una simple apertura unilateral de los mercados colombianos a la competencia externa, sino que tiene que estar orientado, ante todo, a procurar el acceso a los mercados externos por parte de las exportaciones colombianas y un acceso apropiado del país a los mercados financieros, de capital y tecnología.

En su 2^a inciso, se señala de manera especial el mandato de promover la integración económica con otras naciones, por supuesto dentro de las mismas pautas y siempre a través de tratados y convenios. Se hace también expresa la autorización al Estado a que mediante estos tratados y convenios de integración se pueda obligar a limitar o ceder el ejercicio de la soberanía nacional; condición indispensable para la creación y consolidación de estos procesos, como lo ha demostrado el de la Comunidad Económica Europea. La mayoría de los países miembros de la Comunidad han considerado conveniente introducir en sus cartas Constitucionales autorizaciones expresas similares a ésta.

El gran hecho político de nuestro siglo no fue la revolución Bolchevique, como se creyó en la primera mitad del siglo, ni tampoco el colapso de los sistemas centralmente planificados. Lo es el de la creación y desarrollo de la Comunidad Económica Europea, por cuanto constituye la primera experiencia de un espacio económico único a nivel continental, con absoluta libertad de movimiento de bienes, de servicios, de capitales y de personas y en donde ha tenido lugar una impresionante cesión de soberanía nacional en favor de instituciones supranaciona-

nales. Constituye, en nuestra opinión, ni más ni menos que el principio del fin del predominio del Estado-nación en nuestro ordenamiento político internacional.

Nuestra Carta, con una visión de futuro, debe sentar las bases y señalar los derroteros para que nuestro país participe activamente en este proceso revolucionario de la internacionalización, o mejor, de la globalización de las relaciones económicas y de la vida de las sociedades modernas.

Servicios Públicos (ARTÍCULOS 5^a A 9^a)

El artículo 5^a consagra el derecho de toda persona a la prestación de los servicios públicos, entendidos éstos como aquellos que satisfacen necesidades colectivas, y el deber del Estado de asegurar la prestación eficiente, oportuna, continua y equitativa de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional.

Esta definición de servicios públicos incluye:

- Los que protegen o crean bienes de consumo colectivo, tales como los de fuerza pública, administración de justicia, protección del medio ambiente, protección de la creación de conocimiento;
- Los que satisfacen necesidades colectivas y poseen externalidades significativas en su consumo (el consumo de un individuo beneficia a los demás), tales como los de educación, salud y nutrición materno-infantil;
- Los que satisfacen necesidades colectivas y presentan indivisibilidades y economías de escala que conducen a la constitución de monopolios naturales, tales como los servicios de provisión de agua potable, energía eléctrica, gas domiciliario y transporte público;
- Los que satisfacen necesidades colectivas y que, aun cuando son de consumo individual y no tienen externalidades significativas, constituyen bienes meritorios cuyo consumo, socialmente deseable, está restringido por la distribución inequitativa del ingreso y otras razones; tal el caso de la llamada vivienda de interés social y la recreación popular.

Como ya se indicó, la naturaleza del servicio público, así como el hecho de que en general se constituyen en monopolios naturales, hace indispensable que el Estado regule su prestación, a través de ley, en todos los casos. De otra manera, no podría cumplir con el deber de "asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional" que se le asigna en el artículo 2^a y que se amplía en el artículo 5^a.

La diversa naturaleza de los servicios públicos debe tenerse en cuenta en el momento de su regulación.

La ley debe establecer los términos en que los particulares y comunidades pueden participar

en su prestación (artículo 6^a). Existen servicios públicos en los que es posible que los particulares los presten mediante su libre iniciativa, si bien sometidos a la regulación, inspección y vigilancia del Estado. En otros casos, la participación de los particulares deberá hacerse mediante el sistema de concesión, permisos o subcontratación. Y, por supuesto, en distintos momentos la comunidad deberá decidir cuáles de entre los servicios públicos deben ser prestados exclusivamente de manera directa por el Estado. La propia Constitución debe señalar que éste es el caso, cuando menos, de la administración de justicia y de la fuerza pública.

Los de carácter esencial (en nuestra opinión, de fuerza pública, administración de justicia, educación básica, salud básica preventiva, nutrición materno-infantil, provisión de agua potable y saneamiento ambiental básico) deben, o bien ser de cargo exclusivo del Estado, o ser sometidos a su dirección, control, inspección y vigilancia estatal con mayor rigor que otros, como lo propone el artículo 6^a. No consideramos conveniente señalar en la Constitución cuáles son de carácter esencial y cuáles no lo son, como quiera que éste es un concepto social que se va modificando con el correr del tiempo, en la medida en que se enriquece el conocimiento humano (la educación preescolar, como parte de la educación básica, es hoy considerada como un servicio público esencial y antes no lo era) y en que la sociedad alcanza niveles más altos de ingreso y de satisfacción de sus necesidades básicas. La ley debe señalar este carácter, que, además, tendrá consecuencias de orden laboral, en lo que hace, por ejemplo, al ejercicio del derecho de huelga.

El artículo 6^a propuesto prescribe, además, que toda entidad territorial, empresa pública o privada que participe en la prestación de servicios públicos estará sometida al control, inspección y vigilancia de entidades especializadas del Estado. Esto resulta indispensable para proteger los derechos de los usuarios, asegurar la eficiencia y el manejo correcto del servicio y, en general, para hacer eficaz la regulación y el control del Estado. Resulta difícil entender cómo lo que se ha encontrado necesario en el caso de los servicios financieros, sometidos al estricto control de la Superintendencia Bancaria, no se ha generalizado a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y a los servicios sociales, en los que empresas públicas y privadas abusan de los usuarios y se desvían con frecuencia del criterio de servicio público.

La ley también debe ocuparse de los criterios económicos de prestación de los servicios (artículo 7^a). Debe fijar las condiciones de gratuidad o retribución. En general, los servicios públicos esenciales deberán ser gratuitos: tal es el caso de la protección de la fuerza pública, de la administración de justicia, de la educación básica en las escuelas del Estado y de la salud básica preventiva; estos últimos, por cuanto deben constituir no solamente un derecho sino también una obligación social y, por lo tanto, al ser obligatorios, tendrán que ser gratuitos cuando los preste el Estado. La nutrición materno-infantil debería ser también gratuita.

En los demás casos deberá haber alguna retroacción. Sin embargo, en algunos de los servicios es conveniente el subsidio generalizado del Estado (como en el transporte público y la distribución de agua potable en municipios pobres) y, en otros, como es el caso de los servicios domiciliarios, tales como la energía eléctrica, la distribución de gas domiciliario e incluso en algunas ocasiones, la provisión de agua potable, algunos usuarios, tales como las familias de altos ingresos y los sectores productivos, deben pagar algo más que el costo de prestación del servicio con el objeto de permitir la aplicación de esos fondos al subsidio del consumo básico de los grupos de más bajos ingresos. En otros casos, es conveniente o indispensable que todos los usuarios paguen plenamente el costo de prestación del servicio: tal es el caso, por ejemplo, de la distribución de gas propano.

Se hace necesario que la ley señale también las normas de formación y actualización de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, pues de lo contrario, como se trata de monopolios naturales, se podrían cometer abusos sustanciales con los consumidores, ya sea que esos servicios sean prestados por empresas particulares, por empresas públicas o por entidades territoriales y cualquiera que sea la autoridad competente para fijar las tarifas. Más aun, para que no haya inequidades flagrantes entre los usuarios de las distintas regiones o municipios, conviene una cierta uniformidad en las normas de formación y actualización de tarifas. Las tarifas, por supuesto, también deben hacer financieramente viables las empresas, en condiciones de eficiencia, para permitir la continuidad en la prestación del servicio y la expansión de su cobertura.

La experiencia ha demostrado, por ejemplo, que resulta indispensable fijar una limitación

para el proceso de actualización de las tarifas, vinculándolas con los ajustes del salario mínimo, para evitar traumatismos sociales. Parece ser conveniente, y así lo proponemos, que se eleve este criterio a canon Constitucional. Es importante anotar que en un determinado año los ajustes podrían ser superiores para algunos usuarios, en la medida en que haya necesidad de adecuar la estructura tarifaria al mandato de ley, vale decir, en la medida en que se trate de un proceso de formación de las tarifas. Los términos "formación" y "actualización" se utilizan acá en sentido similar al ya consagrado en la legislación sobre avalúos catastrales.

La ley debe fijar, por otra parte, condiciones mínimas de calidad del servicio y de criterios de eficiencia, así como señalar los derechos y deberes de los usuarios y disponer de instrumentos idóneos para su participación en la gestión y fiscalización de los mismos (artículo 8º).

Es evidente que con este tipo de regulación legal, el Estado estará en capacidad de cumplir con la norma que se le obliga a "asegurar la prestación eficiente, oportuna, continua y equitativa de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional". Además, con este tipo de regulación, de inspección y vigilancia, en muchos casos se hará posible que participen en la prestación de servicios públicos, en pie de igualdad, las empresas privadas con las empresas públicas y que, en ambos casos, queden igualmente protegidos los derechos de los usuarios y garantizada la eficiencia en la prestación del servicio.

Por último, es necesario determinar cómo la responsabilidad del Estado en asegurar la prestación de los servicios públicos debe distribuirse entre las distintas entidades territoriales. La

norma Constitucional debe darle una orientación básica a la ley, a saber: en general, la competencia debe estar en cabeza de los municipios, quienes pueden asociarse para esos propósitos. Sin embargo, la Nación, en todos los casos, debe retener la función normativa, de inspección y vigilancia.

No obstante, es necesario dejar flexibilidad a la ley, por cuanto por el carácter esencial o por las características técnicas de algunos servicios, se hace indispensable establecer excepciones a esta orientación general. Tal es el caso, por ejemplo, de servicios como la defensa nacional, que tendrán siempre que ser prestados a nivel nacional. De otra parte, algunos servicios no esenciales, como es el caso de la generación y transmisión a alto voltaje de la electricidad, o como el transporte del gas natural, tienen que ser responsabilidad de la Nación en su planeación y en sus principales decisiones de ejecución, en razón de sus características técnicas y económicas.

Más aun, en muchos casos la unidad territorial apropiada no corresponde con la división administrativa del territorio. Tal es el caso, por ejemplo, de la administración de los puertos y de las arterias fluviales, de la ordenación de las cuencas hidrográficas y la protección ambiental.

La norma respectiva, que debe ubicarse, por supuesto, en el Título sobre Organización Territorial, podría ser del tenor del artículo 9º propuesto.

Presentado a la consideración de la Asamblea Constituyente por:

Guillermo Perry Rubio, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Verano De la Rosa.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 60

Título: PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL Y PRESUPUESTO

Autores: GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA Y EDUARDO VERANO

ARTICULO 1o. Participación

El Gobierno Nacional elaborará el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y de Inversiones Públicas con participación de las autoridades regionales y locales de planeación, conforme lo disponga la ley orgánica.

Oirá, así mismo, la opinión de las asociaciones de carácter nacional que representen los diversos intereses económicos y sociales, en la oportunidad y forma que establezca la mencionada ley.

ARTICULO 2o. Contenido

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y de Inversiones Públicas deberá contener:

- a) Los principios y orientaciones que se tendrán en cuenta para la formulación y la ejecución de la política económica y social, tanto a nivel general, como sectorial y territorial;
- b) Las prioridades de expansión de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos;
- c) El Plan de Inversiones Públicas de las entidades públicas que vayan a participar en su ejecución, con especificación de las partidas presupuestales anuales aprobadas para los principales proyectos y programas que se realizarán durante su vigencia y los recursos que lo financiarán;
- d) El plazo de ejecución, que no podrá ser inferior al período presidencial o a lo que faltare de él;
- e) La normas de naturaleza legislativa y de carácter económico, monetario, crediticio,

presupuestal y demás necesarias para su ejecución.

El proyecto deberá ser acompañado de una exposición de motivos que contendrá el diagnóstico y el análisis de las alternativas en que se fundamenta la formulación del Plan.

ARTICULO 3o. Trámite

El Presidente de la República deberá presentar a consideración del Congreso el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y de Inversiones Públicas dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su posesión. Dentro de este plazo podrá presentar las modificaciones y ajustes a la ley del plan vigentes en el evento en que se abstenga de presentar un proyecto.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes competentes deberán darle primer debate en sesiones conjuntas antes de la fecha que indique la ley orgánica. El Senado y la Cámara decidirán en segundo debate sobre el proyecto a más tardar cuatro (4) meses después de su presentación. Transcurridos estos plazos sin que el Congreso hubiere decidido, el Gobierno podrá adoptar el proyecto mediante la expedición de un decreto que contendrá las modificaciones aprobadas en el primer debate, si las hubo. Este decreto tendrá la misma fuerza vinculante que la ley expedida por el Congreso.

Para los propósitos de esta norma las Comisiones Constitucionales Permanentes competentes podrán reunirse en sesiones extraordinarias por iniciativa propia o por convocatoria del Gobierno.

ARTICULO 4o. Iniciativa parlamentaria

Cuando las modificaciones introducidas por el Congreso al proyecto del Gobierno requieran la inclusión de nuevos proyectos y programas de inversión, deberán cumplirse las siguientes condiciones:

1. Se arbitrarán los recursos necesarios para financiarlos o se reducirán los montos asignados a otros programas y proyectos. En caso de que se propongan nuevas autorizaciones de crédito, deberá contarse con la aprobación expresa del Ministro del ramo.
2. Si el nuevo proyecto o programa es exclusivamente de carácter regional o local, deberá contar con el concepto previo de las autoridades de planeación respectivas.

ARTICULO 5o. Prelación

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y de Inversiones Públicas tendrá prelación sobre las demás leyes. En consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

ARTICULO 6o. Modificaciones

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y de Inversiones Públicas no podrá ser modificada sino mediante el procedimiento previsto en la ley orgánica, salvo lo previsto en el artículo 9º o que medie declaratoria del estado de emergencia económica y social, caso en el cual el Gobierno podrá introducir los cambios transitorios necesarios para conjurar la crisis.

De acuerdo con la ley orgánica del presupuesto, si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos programados, el Gobierno propondrá en el proyecto de presupuesto las modificaciones necesarias a las tarifas de los impuestos y contribuciones y la eliminación de los beneficios tributarios a que haya lugar para establecer el equilibrio presupuestal. Igualmente, en el presupuesto se podrán establecer empréstitos forzosos y modificar los cupos de endeudamiento interno y externo vigentes.

ARTICULO 7o. Ley orgánica

El Congreso, por iniciativa del Gobierno, expedirá la ley orgánica del Plan que contendrá todo lo relacionado con la elaboración, presentación, discusión, expedición, ejecución y modificaciones de la ley del Plan. Así mismo, la ley orgánica del Plan deberá prever los mecanismos de integración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y de Inversiones Públicas con los demás planes de desarrollo económico y social.

ARTICULO 8o. Planes Regionales y Locales

Las autoridades regionales y locales adoptarán planes y programas de desarrollo económico y social y de inversiones públicas. Para tal fin seguirán procedimientos similares al previsto en los artículos anteriores. En desarrollo de esos planes se podrán comprometer recursos o bienes nacionales, previo acuerdo con el Gobierno Nacional.

PRESUPUESTO

ARTICULO 9o. Formación

El Gobierno formará el Presupuesto de rentas y gastos y lo presentará al Congreso en la oportunidad que señale la ley orgánica del Presupuesto.

En el presupuesto de gastos corrientes no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado conforme a la ley anterior.

En el presupuesto de inversión no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a proyectos y programas contenidos en el Plan de Inversiones Públicas y sus modificaciones. Con todo, las partidas previstas en el Plan de Inversiones Públicas para la vigencia del Presupuesto podrán aumentarse o reducirse, cuando medie justificación adecuada.

PARAÑOFO. El Gobierno incorporará, sin modificaciones, al proyecto de ley de apropiaciones, el que cada año elaboran conjuntamente las comisiones de la mesa de las Cámaras para el funcionamiento del Congreso, conforme a leyes preexistentes. Sin embargo, el Gobierno, durante el primer debate, podrá presentar observaciones sobre las cuales decidirá la comisión.

ARTICULO 10. Contenido

El Proyecto de Presupuesto deberá contener la suma completa de los ingresos, tanto corrientes como de capital, que la Administración aspira a recibir y la totalidad de los gastos que pretende realizar durante la vigencia fiscal.

El cálculo de los ingresos del presupuesto no podrá aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el Ministerio del ramo.

De acuerdo con la ley orgánica del presupuesto, si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos programados, el Gobierno propondrá en el proyecto de presupuesto las modificaciones necesarias a las tarifas de los impuestos y contribuciones y la eliminación de los beneficios tributarios a que haya lugar para establecer el equilibrio presupuestal. Igualmente, en el presupuesto se podrán establecer empréstitos forzosos y modificar los cupos de endeudamiento interno y externo vigentes.

La exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto deberá contener el programa macroeconómico y financiero del Gobierno para la vigencia fiscal y demostrar la coherencia del Presupuesto con ellos, con la política monetaria, cambiaria y comercial que se propone ejercutar y con la ley del Plan.

ARTICULO 11. Equilibrio presupuestal

Ni el Congreso, ni el Gobierno podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto, si se altera con ello el equilibrio entre el presupuesto de ingresos corrientes y de capital, y el de gastos.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración. Las partidas para inversiones autorizadas en el Plan de Inversiones Públicas podrán ser aumentadas o reducidas siempre que medie justificación adecuada.

Si se elevare el cálculo de los ingresos, o si se eliminare o disminuyere alguna de las partidas del proyecto, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otros gastos o inversiones autorizados conforme a lo prescrito en el artículo 9º.

ARTICULO 12. Ley orgánica

Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente a la programación, ejecución y control del presupuesto, la vigencia de éste, la capacidad para contratar de los organismos y entidades incluidos en él, y el procedimiento que debe seguir cuando el Congreso no expidiere el presupuesto oportunamente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Planeación Económica y Social constituye el procedimiento a través del cual un Estado moderno lleva a cabo su intervención en la economía de manera ordenada, previsiva y participativa.

El proceso de planeación incorpora elementos técnicos que contribuyen a racionalizar la acción del Estado. Sin embargo, de manera alguna puede quedarse en un ejercicio simplemente tecnocrático o burocrático. Constituye una oportunidad para armonizar las políticas y programas de la Nación y las entidades territoriales, así como para conseguir una concurrencia constructiva del Ejecutivo y el Legislativo en el ejercicio de sus funciones respectivas en materia de política económica y social. Finalmente, y ante todo, debe constituir el instrumento privilegiado de encuentro de los organismos del Estado y la sociedad civil para el examen y la discusión de las alternativas de desarrollo económico y social, con el propósito de aunar esfuerzos y energías en la empresa común del desarrollo, alrededor de unos propósitos nacionales.

Eso y no otra cosa debe ser el Plan de Desarrollo Económico y Social. El artículo 1º ordena, en consecuencia, al Gobierno Nacional elaborar el Proyecto de Ley del Plan con participación de las autoridades regionales y locales de planeación, en materia de competencia concurrente, conforme lo disponga la ley orgánica y oír la opinión de las asociaciones de carácter nacional que representen los diversos intereses económicos y sociales, en la oportunidad y forma que establezca dicha ley.

El Plan aprobado debe otorgar al Gobierno los instrumentos necesarios para su ejecución. Por eso, resulta fundamental que contenga no solamente las orientaciones generales de la política económica y social «artículo 2º, literal a)» y las metas de cobertura y calidad de los servicios públicos «literal b)», sino también las normas de carácter legal necesarias para su ejecución «literal e)».

Así mismo, en el proyecto propuesto, al aprobar el Plan de Inversiones Públicas se estará aprobando un presupuesto plurianual que no necesita ser refrendado mediante aprobaciones anuales de la ley de presupuesto para su ejecución. Además, este Plan de Inversiones Públicas se aprobará conjuntamente con los recursos necesarios para su ejecución, lo que conlleva, entre otras cosas, las autorizaciones respectivas de endeudamiento externo e interno para el período de su vigencia (artículo 2º).

Al mismo tiempo, el Plan debe constituirse en la carta de navegación para todos los agentes que intervienen en la actividad económica y

por ello resulta indispensable que tenga un poder vinculante sobre las acciones del Gobierno y del Congreso. Naturalmente que, ante circunstancias emergentes imprevistas, debe ser posible variar el curso, a través del procedimiento de la emergencia económica, como también cuando los resultados de su aplicación demuestren la necesidad de alterarlo, en cuyo caso debe ser posible modificarlo a través de un proceso más simple que el que condujo a su aprobación (artículo 6º).

Se busca así la máxima eficiencia legislativa, de tal manera que la discusión del Plan conduzca no solamente a la aprobación de unas orientaciones de tipo general, sino que, además, dote al Gobierno de todos los instrumentos legales necesarios para ponerlo en ejecución. Constituiría un enorme desperdicio de tiempo y energías el que, después de varios meses de discusión, el Plan no tenga poder vinculante ni tampoco otorgue instrumento legal alguno al Gobierno para su ejecución y se deba recurrir a leyes separadas para ese fin. De igual manera resultaría muy ineficiente el proceso de discusión y aprobación del Plan de Inversiones Públicas para luego volver cada año, mediante la ley de presupuesto, a solicitar ratificación de las partidas ya aprobadas, o a tramitar leyes separadas para obtener los recursos tributarios y las autorizaciones de endeudamiento necesarias para su ejecución. Por estas razones, el proyecto que presentamos a consideración de la Asamblea se aparta considerablemente del propuesto por el Gobierno.

En la forma aquí propuesta, la discusión del Plan en el Congreso y ante la opinión pública, permitirá una visión de conjunto de toda la política económica que se propone ejecutar el Gobierno y, al cabo de apenas cuatro meses de presentado el Plan, cuando debe estar aprobado o puesto en ejecución por el Gobierno (artículo 3º), sabrá el país entero y el propio Gobierno si cuenta o no con todos los instrumentos para su desarrollo.

El artículo 3º establece la obligación del Presidente de la República, como cabeza de la Rama Ejecutiva, de presentar el proyecto de ley respectivo a consideración del Congreso dentro de los 4 meses siguientes a su posesión, fija su prioridad en el trámite del Congreso frente a cualquier otra iniciativa y señala términos pectorios para su discusión y aprobación. Si ésta no se hubiere surtido en el tiempo previsto

(4 meses), el Gobierno podrá adoptar el proyecto mediante la expedición de un decreto, que contendrá las modificaciones aprobadas en el primer debate, si las hubo, y que tendrá la misma fuerza vinculante que la ley expedida por el Congreso. El trámite se lleva a cabo mediante las Comisiones Constitucionales Permanentes competentes, en principio, de Asuntos Económicos, para evitar los problemas que se han encontrado para conformar la Comisión del Plan contemplada en la Constitución vigente.

El proyecto propuesto prevé también la recuperación de la iniciativa de gasto por parte del Congreso, si bien de manera limitada. En efecto, el artículo 4º permite que el Congreso incorpore programas y proyectos de inversión pública diferentes a los contenidos en el proyecto presentado por el Gobierno, siempre y cuando no alteren el equilibrio fiscal del proyecto gubernamental (para lo cual requieren que se reduzca simultáneamente el monto de otros o arbitrar recursos adicionales) y que, en caso de que se trate de una inversión de carácter regional, tenga el visto bueno de las autoridades regionales de Planeación.

El artículo 7º se refiere a la ley orgánica de la planeación, que debe reglamentar todo lo relacionado con su elaboración, con la participación de las autoridades regionales y locales de Planeación y de las fuerzas sociales, con su trámite y modificación.

El 8º ordena a las entidades territoriales adoptar planes de desarrollo económico y social y de inversiones públicas con respecto a los asuntos de su competencia, siguiendo un procedimiento similar. Su única limitación es la de contar con la aprobación del Gobierno Nacional si pretenden comprometer recursos de la Nación, distintos a los cedidos o transferidos, en programas o proyectos del Plan Regional o local.

Los artículos 9º a 12 indican las modificaciones que habría que introducir al articulado propuesto por el Gobierno para la formación y aprobación del presupuesto anual, de manera que éste se haga consecuente con el proceso de Planeación previsto en los artículos anteriores.

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente por,

Guillermo Perry Rubio, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Verano De la Rosa.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

No. 61

Título: REGIMEN FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Autores: GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA Y EDUARDO VERANO

ARTICULO 1o. Propiedad de los impuestos.

Son de propiedad de la Nación: el impuesto sobre la renta y complementarios, el Impuesto al Valor Agregado y los impuestos al comercio exterior, así como las sobretasas que se establezcan sobre tales impuestos.

Los demás impuestos y contribuciones que se crean son de propiedad de las entidades territoriales, en la forma que señale el Estatuto General de Organización Territorial.

Con todo, el Gobierno podrá establecer otros tributos transitorios durante los estados de excepción.

ARTICULO 2o. Autonomía fiscal.

Las entidades territoriales son autónomas para adoptar los impuestos y contribuciones que les asigne el Estatuto General de Organización Territorial, así como las tarifas, exenciones, los sujetos pasivos y el término de su duración.

La ley establecerá los lineamientos básicos tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental, pero no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

ARTICULO 3o. Regalias.

El Estado percibirá regalías sobre la explotación de cualquier recurso natural no renovable en la forma que señale la ley. Esta fijará la proporción que en ellas le corresponderá a los municipios, departamentos, regiones y a la Nación. Cuando no exista región, la porción correspondiente será de la Nación.

ARTICULO 4o. Compensaciones.

Las regalías que correspondan a la Nación y un porcentaje de los recaudos por concepto de los impuestos de propiedad de la Nación, se distribuirán entre las entidades territoriales para la atención de los servicios a su cargo.

La distribución se hará en proporción al número de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas del respectivo municipio o departamento, según el caso. Con todo, el Estatuto General de Organización Territorial podrá determinar que hasta un 30% de la suma a distribuir se asigne con otros criterios, tales como el

esfuerzo fiscal propio y la extensión de la entidad territorial respectiva.

El Estatuto General de Organización Territorial reglamentará todo lo correspondiente a esta materia y fijará el porcentaje de distribución a que se refiere este artículo.

PARAFAZO. En ningún caso este porcentaje será inferior al que representen las transferencias totales a las entidades territoriales en relación con los ingresos corrientes de la Nación, por conceptos distintos a regalías, en el año de 1990.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El proceso de descentralización de las funciones del Estado, de federalización o desarrollo de la autonomía regional, como lo denominan los diversos proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea, requiere, para su buen éxito, decisiones críticas sobre la distribución de los tributos entre la Nación y las entidades territoriales, el grado de autonomía fiscal de éstas y los sistemas de compensación o transferencia de impuestos de propiedad de la Nación que permitan a las entidades territoriales contar con suficientes recursos para atender debidamente los servicios a su cargo.

El presente proyecto pretende dar una respuesta satisfactoria a esta necesidad, que consiste en criterios técnicos de la administración de los tributos, la conveniencia de desarrollar un amplio nivel de autonomía fiscal por parte de las entidades territoriales y reglas lo suficientemente claras y flexibles que permitan garantizar que las entidades territoriales, y en particular las más pobres, contarán con recursos suficientes para atender los servicios básicos. El esquema propuesto, como se verá, es de una enorme simplicidad administrativa y puede hacerse fácilmente compatible con cualquier distribución de competencias que defina la Asamblea.

Distribución de tributos

El artículo primero propone conservar como de propiedad de la Nación exclusivamente aquellos impuestos que, por su naturaleza, resulta indispensable que sean regulados, administrados y recaudados por la Nación. Tal es el caso del impuesto sobre la renta y complemen-

tarios, del IVA y de los impuestos al Comercio Exterior. Esto no significa, de manera alguna, que la Nación pueda disponer de la totalidad de los recaudos respectivos (véase artículo 4º).

Tanto la renta, como el valor agregado, generados por la actividad de una empresa se originan en la integración de una multitud de operaciones que tienen lugar en distintas partes del territorio nacional. Así, por ejemplo, mientras los ingresos por ventas pueden originarse en unos municipios y departamentos, los costos pueden incurrirse en otros, en donde están situadas las plantas de producción; de igual manera, en lo que hace al valor agregado, la venta que se grava puede tener lugar en una entidad territorial, mientras que la compra de insumos gravados, cuyo impuesto puede ser acreditado contra el de la venta, puede tener lugar en otra. La descentralización de la administración en este tipo de impuestos conduce a enormes complejidades, que incrementan los costos de administración, dificultan el control y permiten un aumento excesivo de la evasión fiscal. Por estas razones, es necesario conservar su control, administración y recaudo en manos de la Nación. Lo mismo sucede, por razones obvias, con los impuestos al comercio exterior.

Por el contrario, cualquiera otro de los actuales impuestos nacionales, o de los nuevos que puedan establecerse, pueden ser administrados, en ocasiones incluso con ventaja, a nivel de las regiones, de los departamentos o de los municipios. Tal es el caso, por ejemplo, de los impuestos al consumo final de cualquier tipo de producto, tales como los combustibles, los licores, la cerveza, los cigarrillos u otros, que en razón del carácter del producto desean gravarse con impuestos adicionales al impuesto general al valor agregado. Estos impuestos pueden ser administrados a nivel regional o departamental. La ley podría definir el nivel más adecuado para ello, de acuerdo con la distribución de competencias entre estas entidades intermedias. Hoy en día, de hecho, algunos de estos impuestos son de propiedad de los departamentos (impuestos a los licores, a los cigarrillos, etc.), mientras que otros son administrados por la Nación pero se ceden a los departamentos (cerveza, tasa especial del IVA a los licores) y unos pocos más, como el de impuesto a los combustibles, son de propiedad de la Nación, si bien recientemente la ley autorizó a cobrar algunas sobretasas a los municipios.

A nuestro juicio, el Estatuto General de Orga-

nización Territorial que prevé el proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno a consideración de la Asamblea, debería determinar que la propiedad de todos los impuestos al consumo final sean de las regiones o departamentos. Tal decisión conllevaría una reestructuración del Fondo Vial, para "regionalizarlo" o departamentalizarlo, ya que en la actualidad se nutre del impuesto a los combustibles.

De igual manera, otros impuestos nacionales, como el de timbre y papel sellado, pueden ser administrados, y con mucha ventaja, por los municipios, los departamentos, o las regiones.

Algunos de ellos, como los vinculados con los automotores, posiblemente deberían serlo a nivel regional o departamental, mientras que los demás deberían estar en manos de los municipios.

Otra serie de impuestos, como los vinculados con la contaminación y la preservación del medio ambiente, posiblemente deberían ser administrados a nivel regional o departamental.

Finalmente, la mayoría de los otros impuestos existentes, como el predial y el de industria y comercio, y potenciales deben ser administrados por los municipios.

De cualquier manera, ante la intención de una considerable descentralización de las funciones del Estado y en la búsqueda de una mayor autonomía regional y local, parece conveniente que la nueva Carta reserve para la Nación exclusivamente los tres (3) impuestos mencionados inicialmente y ordene que el resto, existentes y potenciales, sean asignados a las entidades territoriales por el Estatuto de Organización Territorial.

Conviene señalar que las Constituciones de varios Estados Federales distribuyen en forma muy similar la propiedad de los tributos entre el Estado Federal y los Estados miembros de la Federación. Tal es el caso, por ejemplo, de la Constitución de la República Federal Alemana:

Se requiere, sin embargo, mantener una excepción a la regla general propuesta, para que el Gobierno Nacional esté en capacidad de imponer otros tributos, en forma transitoria, durante los estados de excepción.

Autonomía fiscal

El artículo segundo establece el principio de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, al señalar que éstas serán autónomas para adoptar, dentro del catálogo de impuestos y contribuciones que les asigne el Estatuto de Organización Territorial, aquellos que deseen aplicar en su jurisdicción, sus tarifas, su régimen de exenciones, los sujetos de imposición y el término de aplicación de los tributos.

Se mantiene, sin embargo, la posibilidad de que la ley regule algunos aspectos generales de estos tributos, con el fin de ejitar la doble imposición (vale decir, que un mismo producto, o actividad, resulte gravado "en cascada", crean-

dose una situación de inequidad y desestímulo a la actividad respectiva) así como para establecer un procedimiento armónico para los tributos del orden nacional y territorial.

A guisa de ejemplo, será conveniente que la ley regule aspectos técnicos y procedimentales, tanto sustantivos como procedimentales, de impuestos como el predial o el de industria y comercio. En caso contrario, empresas con cíbrimiento nacional se verían obligadas a declarar mediante procedimientos contables y legales totalmente diferentes en cada uno de los municipios en donde actúen, lo cual entrañaría de manera considerable la actividad comercial y abriría canales de evasión tributaria, que inevitablemente aparecen cuando se dispone de regímenes diferentes para el tratamiento de un mismo fenómeno en distintas partes del territorio.

No obstante, con el propósito de asegurar que la ley no se entrometa en asuntos internos de las entidades territoriales, restringiendo de manera inapropiada su autonomía fiscal, el artículo prohíbe de manera expresa que pueda conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Regalías

El artículo tercero dispone, en primer término, la obligación de cobrar regalías en la explotación de cualquier recurso natural no renovable, en la forma que lo señale la ley. En la actualidad el Estado cobra regalías tan sólo por la explotación de los hidrocarburos, el carbón, el níquel, el oro y demás metales preciosos. La explotación de otros minerales, piedras preciosas y semipreciosas, no causa regalías.

Los recursos no renovables, como su nombre lo indica, sufren un proceso de agotamiento inevitable con su extracción. Se trata de una riqueza que pertenece a todos y que es explotada en beneficio particular y de la comunidad mediante contratos de concesión, asociación o servicios de acuerdo con los términos que fija la ley. Se reconoce universalmente el principio de que la explotación de cualquier recurso no renovable debe compensar a su titular, mediante el pago de una regalía, por la utilización y agotamiento de lo que le pertenece. Se trata, entonces, simplemente de adoptar este principio universal para todos los casos de explotación de recursos naturales no renovables en nuestro país, los que, de acuerdo con la Constitución vigente, son de propiedad de la Nación.

En seguida, el artículo tercero consagra constitucionalmente la práctica que ha venido generalizando la ley en cuanto a la distribución de las regalías de explotación de los recursos no renovables en Colombia. Vale decir, el hecho de que, a pesar de que jurídicamente son propiedad de la Nación, las regalías se distribuyan en una determinada proporción entre la Nación, las regiones, los departamentos y los municipios en donde se encuentran ubicados los recursos naturales no renovables.

Como, de adoptarse la propuesta del Gobier-

no, la región constituiría una creación voluntaria de las Asambleas de los departamentos, existirían instancias en las cuales no se habría establecido esta entidad territorial. El artículo prevé que, en tal caso, la participación en la regalía correspondería por ley a la región, se trasladaría a la Nación. Conviene observar que esta norma se convertiría en un considerable estímulo a la creación de regiones en áreas en donde existen explotaciones de recursos naturales no renovables.

Compensaciones

El artículo cuarto propone que las regalías que pertenezcan a la Nación, en su totalidad, y un porcentaje de los recaudos totales por concepto de los impuestos de propiedad de la Nación, deberán ser distribuidos entre las entidades territoriales con el propósito de que éstas puedan atender los servicios a su cargo. El porcentaje respectivo sería determinado en el Estatuto de Organización Territorial y no podría ser inferior, de acuerdo con el párrafo, al porcentaje que hoy en día representa la totalidad de las transferencias que lleva a cabo la Nación hacia las entidades territoriales, con respecto a sus ingresos corrientes totales, excluidas las regalías.

Propone también el artículo que estas asignaciones se distribuyan en proporción al número de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el respectivo municipio o departamento, según el caso. Sin embargo, autoriza al Estatuto de Organización Territorial a disponer que hasta un 30% de la asignación se distribuya en proporción al esfuerzo fiscal propio de la entidad territorial respectiva.

Varios comentarios deben hacerse con respecto al artículo propuesto. En primer lugar, se trataría de sustituir los diversos mecanismos de las mal llamadas "transferencias" de la Nación a las entidades territoriales que existen en la actualidad (sitio fiscal, cesión de parte del Impuesto al Valor Agregado, cesión del impuesto a la cerveza, de la totalidad del Impuesto al Valor Agregado sobre licores y otros instrumentos) por solamente dos mecanismos de compensación, que serían distribuidos con el mismo criterio, a saber: la totalidad de las regalías que correspondan a la Nación, según la ley, en la explotación de los recursos naturales no renovables y, en segundo lugar, un porcentaje de los recaudos por impuestos de propiedad de la Nación, determinados éstos por el artículo primero del proyecto propuesto. El porcentaje de ninguna manera sería inferior al que representan hoy en día la totalidad de las transferencias que se sustituyen por el nuevo mecanismo.

Conviene señalar que, además de su simplicidad, el nuevo esquema de compensaciones cubriría un monto muy superior de recursos fiscales al que hoy en día se asigna a las entidades territoriales. En primer lugar, por cuanto el porcentaje de asignación de los impuestos de propiedad de la Nación sería por lo menos igual al de la totalidad de las transferencias que hoy existen. En adición, porque se estaría asignando a las entidades territoriales la totalidad de las regalías que hoy en día recibe la Nación.

por concepto de explotación de recursos naturales no renovables (en particular, del petróleo, el gas, el carbón y el níquel) así como de las nuevas regalías que serían creadas por mandato de la norma constitucional contenida en el artículo tercero. Y en tercer lugar, por cuanto se estarían convirtiendo en impuestos de propiedad de las entidades territoriales algunos impuestos que hoy son de propiedad de la Nación y que tienen un alto producido en término de recursos fiscales, a saber, el impuesto a la gasolina y los otros combustibles y los impuestos de timbre y papel sellado, entre otros.

Cómo es posible que, ante la nueva distribución de competencias, que dejará un mayor número de ellas en manos de las entidades territoriales, no baste con estos incrementos en recursos, el artículo cuarto permite que el Estatuto de Organización Territorial fije un porcentaje mayor al actual en cuanto a la asignación del producto de los impuestos de propiedad de la Nación a las entidades territoriales, para poder adecuarlo a las necesidades de prestación de los servicios a su cargo.

En segundo lugar, los criterios de distribución que se proponen garantizan que estos recursos se distribuyan realmente en proporción con las necesidades de las distintas entidades territoriales, al contrario de lo que hoy sucede. En efecto, se propone que, en su mayor parte, por lo menos en un 70%, la asignación se distribuya en proporción directa al número de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, de acuerdo con los indicadores del DANE. Hoy en

día, la distribución del situado fiscal y de la cesión del Impuesto al Valor Agregado se hace en parte en proporción al número de unidades territoriales, en parte con respecto a la población total independientemente de que tenga o no sus necesidades básicas satisfechas, y en el caso del IVA, en alguna medida en mayor proporción en favor de los municipios pequeños y en relación con su esfuerzo fiscal.

Como podría suceder que algunas entidades territoriales sucumban a la tentación de la peaje fiscal y no se esfuercen en el ejercicio de su autonomía fiscal, para depender de manera exclusiva y permanente de los recursos que reciben por compensación, se autoriza al Estatuto de Organización Territorial para determinar que, hasta en un 30%, la asignación se distribuya en proporción al esfuerzo fiscal propio de cada entidad territorial, entre otros criterios.

Conviene señalar que estos dos criterios, el de Necesidades Básicas Insatisfechas y el de esfuerzo fiscal, son los que recomienda tener en cuenta la vasta literatura técnica sobre federalismo fiscal que se ha venido desarrollando con base en el examen de distintas experiencias a nivel internacional. En nuestro país, desde la época de la misión Musgrave, hacia 1970, se recomendó de manera enfática modificar los criterios de distribución del situado fiscal, para hacerlos proporcionales a las necesidades. La Misión de Finanzas Intergubernamentales analizó este problema, hacia 1980, con mayor detenimiento y propuso cambiar la norma

constitucional del situado fiscal y las normas legales que hacían relación al impuesto de ventas o valor agregado, para incorporar los criterios de necesidad y esfuerzo fiscal.

De hecho, las últimas reformas legales de la cesión del Impuesto al Valor Agregado buscaron reflejar en parte estos criterios, al distribuir en mayor proporción el IVA en favor de los municipios más pequeños (donde se presupone que están las mayores necesidades y la menor capacidad fiscal) y una parte en proporción directa al esfuerzo fiscal propio de la localidad.

Se incluye, como otro criterio posible, el de la extensión territorial, como una aproximación al costo relativo de prestación de los servicios. Esta posibilidad permite que no se reduzca la participación de los hoy llamados territorios nacionales.

Conviene hacer énfasis en la necesidad de que la fórmula que se adopte constituya una orientación clara, sencilla y lo más precisa posible, pero que al mismo tiempo deje la flexibilidad necesaria para que la distribución futura de los impuestos y de las compensaciones pueda adecuarse a las necesidades reales de cada entidad territorial para atender los servicios a su cargo, según la nueva y, seguramente cambiante, distribución de competencias.

Presentado a la consideración de la Asamblea Constituyente por:

Guillermo Perry Rubio, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Verano De la Rosa.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 62

Título: DERECHOS COLECTIVOS, MEDIO AMBIENTE Y ACCIONES POPULARES

Autores: GUILLERMO PERRY, HORACIO SERPA Y EDUARDO VERANO

ARTICULO 1o. Derechos colectivos

Las autoridades de la República asegurarán y protegerán los siguientes derechos colectivos:

- El derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado;
- Los derechos de los consumidores y usuarios;
- El derecho al espacio público;
- El derecho a la seguridad y la salubridad públicas;
- El derecho a la utilización de los bienes de uso público;
- El derecho a eliminar el daño contingente que amenaza personas indeterminadas;

g) El Derecho a la competencia económica leal y equitativa.

Y, en general cualesquiera otros derechos e intereses que respondan a necesidades comunes de grupos humanos a fin de salvaguardar la calidad de la vida de las comunidades.

ARTICULO 2o. Medio ambiente

El medio ambiente, incluidos los recursos naturales renovables, es patrimonio común y público de todos los colombianos.

Para asegurar la efectividad de este derecho, el Estado, los particulares y la colectividad, tienen el deber de:

- Preservar y defender el medio ambiente;
- Preservar la diversidad e integridad del patrimonio ecológico, biológico y genético del

territorio nacional;

c) Promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza;

d) Garantizar una especial protección del medio ambiente en la Amazonia, en la Orinoquia, en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la región pacífica, en los parques nacionales y en áreas de elevada y singular biodiversidad.

PARAFAZO. Todo daño causado al medio ambiente deberá ser indemnizado por quien lo infiere, sin perjuicio de las acciones administrativas y penales que imponga la ley.

ARTICULO 3o. Impacto ambiental

El desarrollo de cualquier proyecto público o privado que pueda afectar considerablemente

el medio ambiente requerirá un estudio previo de impacto ambiental, el cual deberá contemplar las reservas económicas necesarias para el control y mitigación del daño ambiental.

ARTICULO 4o. Espacio público

La protección del espacio público prevalecerá sobre el interés particular.

El Estado, los individuos y la colectividad tienen el deber de mantener, impedir el deterioro y reparar la integridad y calidad del espacio público, cuando se le causa daño.

ARTICULO 5. Derechos de los consumidores

El Estado garantizará a los consumidores y usuarios derechos de representación, protección, información, indemnización y otros similares que aseguren un adecuado equilibrio en las relaciones económicas de la sociedad.

ARTICULO 6o. Acciones populares

La ley regulará el ejercicio directo y autónomo de las acciones populares para la defensa de derechos e intereses colectivos, sin perjuicio de las correspondientes acciones individuales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consagración de derechos colectivos

Nunca antes la Constitución se refirió a este tipo de derechos. Apenas en la Reforma de 1936 se hace mención a los "deberes sociales del Estado y de los particulares", en el artículo 16. De esta expresión se infiere indirectamente la existencia y el reconocimiento de derechos colectivos o sociales, puesto que a un deber corresponde siempre un derecho. Si existen deberes sociales del Estado, obligatoriamente tienen que existir derechos sociales o colectivos en cabeza de los individuos.

La precisión del concepto no es fácil, porque la titularidad de un derecho supone el concepto de sujeto derecho. La colectividad no tiene personalidad jurídica, no es por lo tanto sujeto de derechos y obligaciones.

El titular del derecho colectivo es la personalidad jurídica o natural, pero este derecho se ejerce de manera idéntica y uniforme con muchos otros individuos que pertenecen a un determinado grupo humano o social. El ejercicio y goce del derecho colectivo responde a necesidades comunes de este grupo. Su finalidad es satisfacer necesidades de tipo colectivo y social. Cuando este tipo de derechos es desconocido y no responde a estas necesidades comunes, se produce el agravio o daño colectivo. La lesión no es aislada o individual, se presenta con características idénticas y homogéneas en varias personas del grupo humano en cuyo beneficio se ha establecido el derecho colectivo.

El concepto de derecho colectivo se ve más

claro, por lo tanto, desde el punto de vista negativo. Cuando el derecho se desconoce o se afecta. Cuando deja de responder a las necesidades comunes del grupo, produciéndose el perjuicio colectivo, que afecta a amplios grupos de la población.

Estos daños colectivos o públicos surgen al desconocerse los derechos colectivos a un medio ambiente sano y equilibrado; los derechos colectivos del consumidor, a la seguridad y salubridad públicas; o la utilización de los bienes de uso público y al espacio público, al derecho colectivo de los grupos de la colectividad a vivir libres de amenazas y riesgos públicos, a que la competencia económica se realice de manera leal y justa.

La llamada carta de derechos del proyecto de Gobierno contempla tres tipos de derechos: derechos fundamentales, derechos económicos, sociales y culturales; y derechos colectivos.

Los derechos colectivos que contiene la propuesta del Gobierno se limitan al derecho colectivo al medio ambiente, y el de los consumidores y no prevé que la ley desarrolle otro tipo de derecho de igual naturaleza.

Es nuestra opinión, siguiendo la propuesta de la Subcomisión Preparatoria "Derechos Colectivos y Medio Ambiente", se plantea que la protección constitucional sea ampliada a otros derechos que son de vital importancia en la vida comunitaria de la sociedad y que presentan las mismas características del derecho al medio ambiente y el de los consumidores.

No se trata de nuevos derechos, sin antecedentes legales. Son derechos que como los anteriores, están actualmente contemplados y protegidos en la ley. Tal es el caso del derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, el derecho colectivo a la utilización a los bienes de uso público y del espacio público, y el derecho colectivo a una competencia económica, leal y justa, sobre los cuales merece hacerse una breve explicación:

Derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas

Todo individuo tiene el derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, a que se eliminen las causas que los generan. Ningún individuo, perteneciente a un grupo humano debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes que puedan amenazar su integridad personal o patrimonial. Se trata de un derecho colectivo, porque al verse afectado o desconocido se generan las calamidades públicas. Tal fue el caso de Armero, de Villa Unión, de los ahorreadores en la crisis financiera del 82.

El carácter colectivo de este derecho lo reconoce el Código Civil en el artículo 2359 al otorgar acción popular en "los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguno o algunos amenace a personas indeterminadas". La ley de Reforma Urbana también consagra este derecho cuando determina la obligación del Estado de relocate las comunidades que viven en sectores de alto riesgo.

El derecho colectivo a la utilización de los bienes de uso público y al espacio público

Los bienes de uso público son aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio. Así lo dispone el Código Civil. Todo habitante es titular al derecho de utilizar estos bienes, los cuales tienen por finalidad proveer las necesidades comunes de tránsito y recreación. Cuando tales bienes dejan de servir a la necesidad de la comunidad, todos y cada uno de sus integrantes se ven perjudicados. El daño es colectivo y público. El derecho colectivo que tienen todos y cada uno de los habitantes del territorio está plenamente reconocido en el Código Civil, al consagrarse una acción popular para la defensa de tales bienes reconociendo a "todas las personas del pueblo, los mismos derechos que tienen sobre edificios y heredades privadas".

El espacio público es un concepto que ha tomado gran importancia en el derecho urbano. Fue definido en el artículo 5º de la Ley 59 de 1989. Comprende no solamente los bienes de uso público, sino bienes privados destinados "a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas". Dentro de estos bienes están incluidos los elementos históricos, culturales, religiosos, creativos y artísticos, los necesarios para conservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad.

La ley de reforma urbana, de manera clara, definió estos elementos del espacio público desde su finalidad de estar destinados a responder a necesidades urbanas colectivas, así formen parte de un patrimonio privado, para su defensa se consagró también la acción popular que el Código Civil consagra para la protección de los bienes de uso público.

Derecho colectivo a una competencia económica leal y justa

Este derecho debe complementar la disposición constitucional que consagra la libertad de empresa y la iniciativa privada, que de acuerdo con el artículo 32 actual debe ser ejercida dentro de los límites del bien común.

El sistema económico capitalista está edificado en tres pilares fundamentales: la propiedad privada, la libre empresa y la libertad de competencia. Si uno de estos elementos se desnaturiza, el sistema opera mal y opera contra la sociedad cuyo bienestar busca todo sistema económico y político.

La libre competencia determina la eficiencia del mercado, que a través del equilibrio de la oferta y la demanda produce el mayor beneficio en favor de la comunidad. Si la competencia no es libre o es desleal o injusta, se produce un daño, no sólo en los demás productores de bienes o servicios, sino en la colectividad toda. Este daño colectivo está claramente reconocido en el artículo 75 del Código de Comercio. Dicha disposición, después de señalar distintas modalidades de competencia desleal se refiere en su parte final, a "cualquier otro procedimiento similar a los anteriores realizados por

un competidor, en detrimento de otros o de La Colectividad, siempre que sea contrario a las costumbres mercantiles". Se reconoce claramente que las prácticas de competencia desleal no son solamente susceptibles de producir daño en otros competidores, sino en la colectividad, de donde surge obligatoriamente el derecho colectivo a una justa y leal competencia comercial.

Este punto se ve reforzado con la extensión de la acción del consumidor a los casos de competencia desleal entre las compañías de seguros en la Ley de Reforma Financiera que aprobó el Congreso en la anterior legislación.

Se propone en consecuencia la consagración expresa de cada uno de los anteriores derechos, junto al del medio ambiente y consumidores. Iría colocado en el mismo lugar que utiliza al proyecto del Gobierno. Se dejaría finalmente una fórmula que permita que la ley recoja cualquier otro derecho colectivo que esté por fuera de la enumeración constitucional.

Medio ambiente

El artículo que se propone, especial para el medio ambiente, conserva la estructura de la disposición del Gobierno, agregándosele el concepto que es un patrimonio común y público. Este concepto, que incluye los recursos naturales no renovables es el mismo que actualmente contiene el Código de Recursos Naturales. Dice así el artículo 42: "Pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos".

Se agrega también al proyecto del Gobierno la obligación de la colectividad en la preservación del medio ambiente y se hace especial mención de la obligación de "preservar la diversidad del patrimonio ecológico, biológico y genético del territorio nacional", con lo cual se pretende hacer énfasis en esta riqueza, que en el caso de Colombia es considerada una de las mayores del mundo.

Como es bien sabido, es crítica la problemática de contaminación de suelos y aguas por sustancias tóxicas que se introducen al país sin la adecuada información, reglamentación y capacitación sobre su uso y efectos sobre la salud humana y el medio ambiente. En Colombia las industrias aún utilizan 73 sustancias altamente peligrosas y prohibidas o rigurosamente reguladas a nivel mundial. El 85% de las industrias colombianas vierten sus desechos contaminantes a las aguas.

En lo que respecta a saneamiento ambiental el panorama tampoco es promisorio si consideramos que de las 5.226.800 toneladas de basura que se producen anualmente en el país, 32% reciben tratamiento de relleno sanitario, 3% es enterrada, 50% se deja descomponer a cielo abierto y 15% se arroja a las fuentes de agua.

El 34.8% de la población colombiana no cuenta

aún con servicio de acueducto y sólo el 18% de la población recibe agua convenientemente tratada.

A pesar de ser uno de los países de mayor riqueza biológica y cultural, Colombia como país en vías de desarrollo enfrenta el gran dilema del progreso causando, como cualquier nación que aspira a alcanzar niveles óptimos de bienestar social, un impacto negativo sobre el ambiente. Este considerable deterioro a menudo redundó en la pérdida del patrimonio biológico y del potencial productivo, disminuyendo opciones futuras para alcanzar el bienestar de la población del país.

Es la hora de reflexionar y avanzar hacia un modelo de desarrollo que vaya de la mano de una política ambiental y de la participación comunitaria, para lo cual es necesario sentar las bases constitucionales que garanticen un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para el bienestar social y económico de las generaciones presentes y futuras.

A la obligación de exigir estudios de impacto ambiental en los casos de obras públicas y privadas que puedan afectar considerablemente el medio ambiente que contempla el proyecto del Gobierno, se le agrega la obligación de que estos estudios prevean las reservas económicas necesarias para el control y mitigación del daño ambiental. Tal requisito permite que esos estudios no sean un simple documento sino que sean un compromiso efectivo para evitar y reparar el daño.

La presente propuesta contempla un artículo especial relativo a la obligación de reparar los daños ambientales. Está edificada en el principio de que "quien contamina paga" estableciéndose la responsabilidad objetiva en el caso del daño ambiental. No será necesario demostrar la culpa, tal como lo exige la teoría general de la responsabilidad extracontractual, que se funda en el artículo 2341 del Código Civil. El daño y la relación causal serán los únicos elementos requeridos para generar la obligación indemnizatoria.

Derechos de los consumidores

La disposición propuesta coincide con el texto que presentó la Federación Nacional de Consumidores a la Subcomisión Preparatoria, la cual ha sido acogida por la Organización de Naciones Unidas. Es un enunciado más sintético que el propuesto por el Gobierno Nacional. Se agrega la obligación de garantizar el derecho de la indemnización. Materias como el crédito a los consumidores y el fomento a las asociaciones de consumidores se dejan a la ley. El fenómeno de los usuarios de servicios públicos se regula en otra disposición constitucional, dando la importancia que se le quiere atribuir a ese tema específico.

Espacio público

Se consagra el derecho colectivo del espacio público, cuya protección debe prevalecer sobre el interés particular. Así mismo se establece un deber especial del Estado, los individuos y la

colectividad de proteger, impedir el daño y restaurarlo a fin de mantener la integridad y calidad del espacio público.

Este concepto novedoso del espacio público fue definido por primera vez en la Ley de Reforma Urbana, artículo 5° y hace relación no sólo a los bienes de uso público, sino a aquellos bienes de propiedad privada que trascienden lo individual y son necesarios para la vida urbana. Los antejardines, las zonas de protección ambiental, los escenarios privados a los cuales accede el público como los teatros, caen bajo este concepto que permite un manejo urbano, en el que el elemento público y colectivo prevalece sobre lo particular.

La creciente urbanización del territorio nacional determina que los derechos sobre el espacio público tengan una especial protección constitucional, a fin de que se proyecte sobre el derecho urbano y los planes de ordenamiento de las ciudades.

Acciones populares

Casi todos los proyectos que contienen reformas integrales a la Constitución, proponen la consagración de las acciones populares como remedio colectivo frente a los agravios y perjuicios públicos, como un derecho de defensa de la propia comunidad.

Mediante las acciones populares cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad está legitimada procesalmente para defender el grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual simultáneamente protege su propio interés.

En la exposición de motivos y en el informe de la Subcomisión "Medio Ambiente y Derechos Colectivos" se hace una amplísima presentación sobre el tema de las Acciones Populares, que son instrumentos procesales distintos a las tradicionales acciones públicas e inequidad y nulidad de nuestro Derecho Público, ya que sus efectos no se limitan a la preservación del orden jurídico, sino que tienen consecuencias económicas sobre grupos colectivos y sobre los sujetos pasivos de dichas acciones.

Antecedentes

La acción popular ha tenido su mayor desarrollo en los países anglosajones, su aplicación empieza a extenderse a otros países como España, Brasil, Italia y Argentina en la defensa del medio ambiente, la protección de los consumidores, en los casos de calamidades públicas causadas por negligencia o dolo, en derecho urbano, en la defensa de los bienes y espacios públicos los accionistas minoritarios de las grandes empresas y contra las conductas monopólicas y de competencia desleal e injusta. Las Constituciones de España y Brasil las consagra expresamente.

Su origen se remonta al derecho romano y al viejo derecho inglés. En Estados Unidos llevan el nombre de clase o representación. Tanto en Roma como en Inglaterra se crearon como expresión de equidad para defender los derechos

de un gran número de personas afectadas por una misma causa.

Acciones populares en Colombia

En Colombia las acciones populares están consagradas en el Código Civil. Don Andrés Bello las trasplantó del derecho romano, a pesar de la honda inspiración individualista del Código.

El Código Civil instituye varias acciones populares, pero hay dos de ellas concebidas en términos amplios y generales, que permiten una adecuada aplicación en la vida moderna. La acción popular en defensa de los bienes de uso público y sus usuarios; y la acción popular de daño contingente, consagrada respectivamente en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil.

Desarrollo legislativo

La figura procesal comienza a desarrollarse en Colombia a partir de la publicación del libro "Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano", del doctor Germán Sarmiento Palacio, ocurrida en 1988. La Ley de Reforma Urbana en el artículo 8º extendió la acción del 1005 a la defensa del medio ambiente. El nuevo Código de Procedimiento Civil y el Decreto que creó la jurisdicción agraria regularon el procedimiento. La Ley de Reforma Financiera aprobada en la legislatura pasada permite su aplicación para enfrentar la competencia desleal en el campo asegurador y financiero y para proteger los tomadores de papeles comerciales, ampliando la cobertura de la acción del consumidor, que también reviste perfiles de acción popular.

Propuestas en la Constituyente

Como se dijo al principio, todos los proyectos que incluyen una reforma integral contemplan la figura de la acción popular, lo cual demuestra la importancia de este instrumento para enfrentar los conflictos modernos de la sociedad, y el consenso que existe al respecto.

El proyecto del Gobierno las consagra como medio para defender los llamados derechos colectivos, en los siguientes términos: "La ley regulará el ejercicio de las acciones populares para la defensa de los intereses colectivos".

El artículo anterior se inserta dentro del derecho de petición, lo cual no es muy explicable, ya que el derecho de petición se ha distinguido siempre del derecho a litigar o derecho de acción.

La inclusión como derecho de petición, podría llevar a entender que se trata de actuaciones administrativas, o acciones que deben agotar primero la vía administrativa, lo cual contradice el espíritu de estas acciones como mecanismo concurrente para hacer cumplir los derechos colectivos. La fórmula del Gobierno ofrece la ventaja de que por ser el derecho de petición un derecho fundamental, contarla con el recurso de amparo como protección adicional.

El proyecto del M-19 también contempla de manera especial las acciones populares en los siguientes términos: "Demandar de manera individual o colectiva, en acción pública de defensa, a cualquier persona o entidad, pública o privada, por conductas o actividades que lesionen a una comunidad en particular o a la sociedad en su conjunto y obtener para éstas el resarcimiento correspondiente. La ley que reglamenta dicha acción podrá establecer para el actor algún tipo de recompensa o retribución en el evento de que se logre el restablecimiento del derecho colectivo".

El proyecto del M-19 establece la acción popular bajo la denominación de "Acción Pública de Defensa". Su naturaleza se limita a obtener reparaciones colectivas, dejando por fuera la finalidad preventiva del daño colectivo, que es casi más importante que lo primero.

La llamada "acción pública de defensa", tal como lo propone el proyecto del M-19 es uno de los derechos políticos, que tendría para su defensa también el recurso de amparo.

El proyecto de Juan Gómez Martínez propone un derecho de amparo, en el cual se mezclan las características del recurso de amparo y las de las acciones populares. Su objeto es la protección de un derecho, o la exigencia de un deber expresamente tutelado por la Constitución; la restitución o conservación del derecho del agraviado, que puede ser una persona a la Comunidad. El texto es el siguiente: "Cuando un acto de autoridad o de particulares resultare manifiestamente contrario a un derecho o a un deber expresamente tutelados en la Constitución, cualquier persona podrá acudir ante el Juez competente para que suspenda la vigencia de dicho acto mediante un trámite preferencial y sumario. El Juez, además de la suspensión, ordenará que al agraviado, fuere una persona o la comunidad, se le conserve o restituya en su derecho o se le obligue al agravante al cumplimiento del deber, según el caso. Pero si el acto se hubiere consumado de modo irreversible, el

Juez ordenará deducir las responsabilidades correspondientes.

La ley señalará el procedimiento y establecerá las condiciones que garanticen el derecho de amparo.

El proyecto de Jesús Pérez González-Rubio recoge también las acciones populares en el capítulo relacionado con la justicia. Eleva a norma constitucional los artículos 1005 y 2359 y la norma que consagra la acción del consumidor. Como elemento nuevo establece el daño colectivo y la indemnización consiguiente, cuando los sujetos perjudicados constituyen un grupo de personas. "Tanto la municipalidad como cualquiera de sus habitantes podrán ejercer acción popular ante los jueces competentes, a objeto de evitar el daño contingente que amenace a personas indeterminadas, y de preservar lo mismo el medio ambiente que la seguridad de los vecinos de bienes de uso público, así como de estos mismos.

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

El proyecto a consideración de la Asamblea propone que las acciones populares sean consagradas a continuación del capítulo que hace referencia a los derechos colectivos. La fórmula es igualmente simple a la del Gobierno, pero se le agrega que su ejercicio es autónomo y directo, lo que impedirá condicionamientos por parte de la ley, cuando el instrumento deba ser desarrollado.

Con las acciones populares se habrá dado un paso fundamental en el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se le causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas comerciales leales y justas.

*Guillermo Perry Rubio
Horacio Serpa Uribe
Eduardo Verano De la Rosa*

