



GACETA CONSTITUCIONAL

Bogotá, D.E., lunes 1º de abril de 1991

Edición de 16 páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

HORACIO SERPA URIBE
Presidente

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO
Relator

RELATORIA

REFORMA GENERAL

**Proyecto de Acto Reformatorio
de la Constitución Política de Colombia**

Nº 124

Autor:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

Nº 124

Título: REFORMA GENERAL

Autor: HERNANDO HERRERA VERGARA

TITULO I

De la Nación y el Territorio

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

"La República de Colombia es un Estado soberano, de forma unitaria y sometido a un régimen de democracia participativa".

El actual artículo 1º, originario de 1886, está redactado en una forma que, después de ciento cinco años de vigencia, resulta anacrónico, al hablar de que "la nación colombiana se reconstituye en forma de réplica unitaria". (Subrayado nuestro) La expresión "se reconstituye" tuvo sentido en 1886, cuando se trataba de cambiar la forma de Estado federal, que venía rigiendo desde las constituciones de 1858 y 1863, por la unitaria que se quiso restituir en 1886, por razones históricas y políticas ampliamente conocidas y justificadas. Al cabo de más de un siglo de haber sido reimplantada y ratificada esta forma, en las sucesivas enmiendas a que se ha sometido la Constitución, resulta ya carente de sentido conservar esa expresión. Pero, además, el artículo vigente no define ni la calidad del Estado, ni algo que es esencial: el tipo de régimen político al cual deberá estar sometido.

En consideración a lo anterior proponemos un nuevo artículo en el cual se señala, de manera sucinta y clara, la claridad del Estado colombiano —como Estado soberano— su forma —la de Estado unitario— y el régimen político que en él ha de imperar: el de la democracia participativa, que en modo alguno excluye el que sea, a la vez, representativo. En el texto del proyecto de reforma presentado a segundo debate en 1989 se decía que "Colombia es una República unitaria e independiente, un Estado de Derecho, democrático, representativo, social y descentralizado". Pero esta fórmula incurrió en varios errores conceptuales. En primer lugar, no es la República sino el Estado el que es unitario. Debe anotarse que el término "República" tiene ante todo una significación política, por oposición a la Monarquía; más que una forma de Estado, es una forma de régimen. La forma de un Estado se deriva de la organización y distribución de los elementos básicos que lo conforman, esto es el territorio, la población y el poder público; es, pues, una cuestión más técnica que política. En segundo lugar, el carácter de "independiente" se deriva del hecho de ser soberano. En tercer lugar, en

lo que hace a las calidades de "Estado de derecho", de "representativo", de "social" y de "descentralizado", ellas han de desprenderse lógicamente del contenido mismo de la Constitución, en la medida en que en ella se consagren normas que garanticen esas calidades. Y el carácter de "democrático" está ya definido en el artículo propuesto, al adoptar formalmente este tipo de régimen.

Por lo demás, sobre la definición de lo que es una Constitución, tal como lo hacía el mencionado proyecto en el segundo inciso del artículo propuesto, por cuanto una Constitución no debe comenzar por definirse a sí misma. Ello no es tarea que le corresponda a la propia Carta; es más propio de la enseñanza del Derecho Constitucional.

Artículo 2º.- El artículo 2º quedará así:
"La soberanía nacional reside esencial y exclusivamente en el pueblo, quien la ejercerá a través de sus representantes, libremente elegidos, o por medio de los procedimientos de la democracia directa consagrados en la Constitución. Del pueblo soberano emanan los poderes públicos que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece".

El artículo propuesto aclara de una vez por todas, para comenzar, el crucial aspecto de la titularidad de la soberanía, estableciendo que ésta reside en el pueblo, concebido este término en los alcances que le da el Derecho Público, esto es, todas las personas que tienen derechos políticos dentro del Estado. Además, sin abandonar la práctica de la democracia representativa, el artículo le abre paso a la democracia participativa, al establecer que el pueblo puede también ejercer la soberanía de la cual es titular, a través de "los procedimientos de la democracia directa", y que estos procedimientos deben estar, igualmente, consagrados en la Constitución. En efecto, como se verá más adelante, proponemos los procedimientos del plebiscito y del referéndum, en las circunstancias y bajo las condiciones que oportunamente señalaremos.

Artículo 3º.- El inciso 1º del artículo 3º quedará así:

"Son límites de Colombia con los países vecinos, los definidos en los correspondientes tratados públicos aprobados por el Congreso Nacional".

Con el inciso propuesto se busca enmendar la antitécnica e inconveniente redacción de actual inciso primero del artículo 3º, el cual, para comenzar, dice que son límites de Colombia "con la naciones vecinas", cuando, para mayor exactitud, debiera hablarse de países, término éste que hace relación a un territorio, es decir, que tiene una significación geográfica, y no de naciones, término que hace relación al elemento humano. Enseguida el texto vigente hace la enumeración taxativa de cada uno de los tratados de límites con los países vecinos, pero deja por fuera todos aquellos tratados que, en los últimos decenios, han determinado los límites del mar territorial colombiano. Para incluir estos tratados, que también fijan los límites de Colombia con los países vecinos, sería necesario optar por el procedimiento de una reforma constitucional, lo cual, de por sí, resulta engorroso. Y lo mismo habría que hacer cada vez que, por cualquier circunstancia, hubiera modificación en este campo. El actual artículo se ha quedado corto, entonces, por cuanto sólo se refiere a los límites del suelo, dejando por fuera los del mar territorial y la plataforma submarina que, en los tiempos modernos, son tan importantes como aquellos.

Todos estos inconvenientes se obvian con la redacción del inciso que proponemos, por cuanto ellas es clara y precisa al remitirse a los límites establecidos por los correspondientes tratados públicos, sin necesidad de hacer la enumeración taxativa de estos tratados.

Artículo 4º.- El inciso 3º del artículo 3º quedará así:

"Además del suelo, comprendido dentro de los límites a que se refiere el inciso anterior, forman igualmente parte de Colombia el subsuelo, el espacio aéreo, el mar territorial adyacente a sus costas, la zona contigua, la plataforma submarina y la zona económica exclusiva en los mares y golfos limítrofes, de conformidad con el derecho internacional y los tratados o convenios internacionales aprobados por el Congreso, o con la ley colombiana en ausencia de los mismos, así como todas las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen dentro de sus áreas marinas, incluida la isla de Malpelo y el archipiélago San Andrés y Providencia".

En el inciso propuesto se refunden, d

manera más técnica, los incisos 3º y 4º del actual artículo 3º. Como primera medida se incorpora a la norma constitucional un importantísimo componente del territorio que faltaba por incluir en el artículo vigente: el subsuelo. Aunque este componente se entendía tácitamente incluido en los numerales 2º y 3º del artículo 202 (Referentes a las minas y salinas, el primero, y a las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas, el segundo), se hace necesario mencionarlo de manera expresa y de un modo más genérico. Enseguida se incorporan también la "zona económica exclusiva" dentro del mar territorial, con lo cual se moderniza nuestra Constitución al recoger las nuevas concepciones del llamado derecho del mar, que concede a los Estados el usufructo de los recursos marinos contenidos más allá de la jurisdicción nacional sobre los límites estrictos del mar territorial adyacente a sus costas.

Dentro del contexto de este inciso, se hace, además, mención expresa de las islas, islotes, cayos, morros y bancos, incluyendo, por su nombre, el archipiélago de San Andrés y Providencia y la isla de Malpelo, como parte integral del suelo colombiano que son. Sobre hacer mención del tratado celebrado entre Colombia y Nicaragua, respecto del archipiélago de San Andrés y Providencia (como lo hace el actual inciso 3º), por cuanto se entiende tácitamente incluido, como es lógico, en el inciso primero.

TÍTULO III

De los Derechos Civiles y Garantías Sociales

Artículo .- El artículo 16 quedará así:

"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. La defensa y respeto de los derechos humanos es obligación ineludible tanto de las autoridades públicas como de los..."

La reforma propuesta al actual artículo 16 comprende dos aspectos. En primer lugar se suprime la palabra "residentes", por cuanto la obligación de protección de la vida, honra y bienes que tienen las autoridades de la República no sólo cubre a las personas residentes en Colombia, sino que se extiende a cualquier individuo que se encuentre dentro de nuestro territorio, ya sea residente o transeúnte, nacional o extranjero, de la misma manera que todas estas personas están obligadas a cumplir con la Constitución y las leyes y a obedecer y respetar a las autoridades colombianas, conforme lo establece el artículo 10 de la Carta. Bajo el actual artículo 16 pareciera que los transeúntes, no residentes, como es el caso de los turistas que nos visitan, están desprotegidos en sus derechos esenciales en territorio colombiano. Se hace, por ello, indispensable corregir esta imprecisión.

En segundo lugar se hace mención expresa de los derechos humanos, para señalar que la defensa y respeto de éstos no sólo es obligación ineludible de las autoridades públicas, sino que incumbe igualmente a los particulares. De esta manera la defensa y respeto a los derechos humanos, por parte de toda la población

colombiana, se eleva a canon constitucional de modo perentorio y expreso.

Artículo .- El artículo 17 quedará así:

"El trabajo es un derecho social que gozará de la especial protección del Estado."

"Los tratados o convenios referentes al trabajo celebrados con otros Estados o con entidades internacionales quedarán incorporados a la Legislación nacional desde la aprobación de la respectiva ley."

"La ley regulará el trabajo, las condiciones de igualdad entre los trabajadores, el ingreso al servicio público por el sistema de concursos, la estabilidad en el empleo y las situaciones de retiro."

El derecho al trabajo es el soporte de las clases menos favorecidas, de las que no tienen otra riqueza que su fuerza material o intelectual para defenderse de las fluctuaciones de la economía. Son los fenómenos económicos, la devaluación, la inflación, etc., los principales enemigos del ingreso y capacidad de compra de los asalariados.

El artículo 17 de nuestra Constitución Nacional señala que el trabajo gozará de la especial protección del Estado, mas no prevé "el derecho al trabajo", haciéndolo nugatorio, más aún tratándose de empleados públicos que carecen de estabilidad y su permanencia en los cargos no depende hoy del correcto desempeño de la función pública y de la prestación eficiente del servicio a la colectividad, sino más bien y de manera preferente del capricho del agente de la administración, quien actúa con frecuencia abusando de la denominada facultad discrecional en el ejercicio torcido y con desviación de poder de la potestad de libre nombramiento y remoción en relación con sus empleados.

Son muy significativos los casos en que se desborda a diario dentro de la función pública, el recto sentido de la atribución discrecional, atentando contra el derecho al trabajo, tratándose de eficientes servidores públicos que aunque cumplen normalmente con sus poderes y obligaciones en el ejercicio de sus empleos, son retirados sin fórmulas de juicio ni motivación alguna por razones políticas o personales, no obstante haber laborado en forma eficiente y cumplido con el postulado universal inspirado en la prestación del buen servicio a la colectividad, lo que justifica la necesidad de elevar a canon constitucional el artículo propuesto, para que sea la ley la que fije las condiciones de estabilidad en relación con el derecho al trabajo, en la forma mencionada.

Artículo .- El artículo 19 quedará así:

"La Seguridad Social es un servicio público a cargo de la Nación y un derecho de la persona humana, de carácter obligatorio, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con el objeto de permitirle al ciudadano una protección social integral que lo libere de las contingencias que puedan crearle un estado de necesidad."

"La financiación de la seguridad social estará a cargo del Estado y de la comunidad en forma solidaria en los términos y condiciones señaladas por la ley."

"La asistencia pública será asumida directamente por el Estado cuando la persona no se encuentre vinculada a ningún régimen de seguridad social y deberá prestarse en todo caso a quien careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirle de otras personas, se encuentre físicamente incapacitado para trabajar."

"La ley determinará la forma como debe prestarse la asistencia pública y el régimen administrativo, financiero y prestacional correspondiente."

A fin de dar solución al grave problema de la Seguridad Social se propone la reforma del artículo 19 de la Carta Fundamental para que ésta sea un servicio público a cargo de la Nación y un derecho de la persona humana de carácter obligatorio bajo la dirección del Estado.

Colombia es quizá uno de los pocos países donde no existe una regulación constitucional adecuada en materia de Seguridad Social como ocurre en la mayoría de los textos constitucionales de países iberoamericanos.

Nadie podrá negar la necesidad que existe entre nosotros hoy en día, acerca de su normatividad que elimine los insensibles propósitos de privatización del seguro social, evite el desmoronamiento de los aportes estatales, la excesiva burocracia que ha impedido su funcionamiento y sepulte definitivamente el desbarajuste económico y la ineficiencia acrecentada del seguro y de los organismos de previsión social que existen en Colombia.

Con la obligación del Estado a la seguridad social se atenderían en forma eficiente aquellas contingencias derivadas del accidente de trabajo, de las enfermedades, de la invalidez, vejez y muerte, de la orfandad y desempleo, con las perspectivas de que su cobertura haya posible la asistencia pública a todos los habitantes del territorio nacional.

Lo concerniente a la gestión compartida entre el Estado y los particulares que constituye el sistema más conveniente para el manejo de la seguridad social, deberán ser determinados por la ley, así como la responsabilidad que le corresponda a cada uno de los protagonistas o gestores.

Con ello se interpreta el clamor nacional que sobre este punto se ha formulado, con el ánimo de contribuir a consolidar la verdadera justicia social que con la seguridad social de los colombianos el país anhela con prontitud.

Artículo 8 .- El artículo 20 quedará así:

"Los particulares son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de las leyes, y por violación de los derechos humanos. Los funcionarios públicos lo son por las mismas causas y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas."

El artículo propuesto le quita, en su redacción, el carácter restrictivo con el cual está concebida en el actual la responsabilidad de los particulares, al decir que éstos "no son responsables" ante las autoridades "sino" por infracción de la Constitución y de las leyes. En concordancia con el segundo párrafo, de los derechos humanos, tanto por parte de los particulares como de

las autoridades. (Lo demás queda como está)

Artículo 9.- Al artículo 25 se agregará lo siguiente:

"Quien voluntariamente confiese la comisión de un delito, o contribuya al esclarecimiento del mismo, se hará acreedor a los beneficios que la ley determine".

Con la norma propuesta no sólo se mantiene la prohibición de la tortura como medio de obtener confesión, sino que se crea un estímulo de carácter legal, para la confesión voluntaria por parte del delincuente y para quienes contribuyan al esclarecimiento de los delitos, tal como existe en otras legislaciones modernas. Bajo las circunstancias que vive el país resultaría a todas luces beneficioso elevar esta figura a canon constitucional. La ley se encargaría de establecer los requisitos y condiciones bajo los cuales se otorgaría ese estímulo.

Artículo 10.- El inciso 2° del artículo 28 quedará así:

"Esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidos y retenidos mediante orden del Gobierno, previo dictamen del Consejo de Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública".

La reforma del anterior inciso consiste en precisar mejor lo referente al dictamen que, según el actual artículo 28, lo dan "los ministros", término vago que puede ser interpretado de diversa manera: ¿cuáles ministros? Se entiende que son todos ellos reunidos en Consejo de Ministros. De ahí que resulte mejor referirse expresamente a esta corporación que, junto con el presidente de la República, conforma el Gobierno en sentido estricto. Por lo demás, hay que tener presente que es la propia Constitución (Art. 120, 7°) la que encarga al presidente, como jefe del gobierno, de la conservación del orden público nacional.

Artículo 11.- El inciso 4° del artículo 30 quedará así:

"Con todo, el legislador, por razones de equidad o de justicia, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría de una y otra cámara".

El legislador colombiano dispone, en virtud del inciso 4° del artículo 30, introducido en la reforma constitucional de 1936, uno de los instrumentos más importantes, para realizar en el país una verdadera justicia distributiva en lo que hace a la posesión de la tierra, y para hacer realidad el objetivo señalado en el artículo 16 de "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Pero hasta la fecha es casi nula la utilización que el legislador ha hecho de tan importante herramienta, debido, principalmente, a la forma como ésta fue concebida y, también, hay que decirlo, a una evidente falta de voluntad política de utilizarla. El artículo propuesto busca hacer más operante este instrumento, al incluir además de las "razones de equidad", las de "justicia", con lo cual se da cabida, de manera más precisa, a la posibilidad de

expropiar sin indemnización, bienes de procedencia ilegal, o bienes adquiridos con recursos mal habidos o de dudosa procedencia.

Pero además, facilita la decisión del legislador, al modificar el requisito de la "mayoría absoluta de los miembros" de una y otra cámara, lo cual hace la norma prácticamente inoperante, y cambiarlo por el de la mayoría simple de los asistentes que, como regla general, consagra el artículo 83 de la Constitución. Inclusive podría pensarse, con miras a hacer más expedito este instrumento, que la expropiación en estos casos se haga a "propuesta del Gobierno", dado que es éste quien tiene, por obvias razones de equidad o de justicia, y que, por otra parte, la experiencia ha demostrado que es muy raro que la iniciativa en esta materia provenga del propio legislador, por razones de equidad o de justicia, podrá determinar, a propuesta del gobierno, los casos... etc".

Artículo 12.- El artículo 35 quedará así:

"Será protegida la propiedad literaria y artística, como propiedad transferible, por el tiempo de vida del autor y cincuenta años más, mediante las formalidades que prescriba la ley.

"Ofrécese la misma garantía a los propietarios de obras publicadas en lengua española, siempre que el Estado respectivo consigne en su legislación el principio de la reciprocidad, y sin que haya necesidad de celebrar al efecto convenios internacionales".

Con el artículo propuesto se corrigen varias anomalías que se presentan en el actual artículo 35. En primer lugar, se reduce de ochenta a cincuenta años, después de la muerte del autor, el tiempo durante el cual será protegida la propiedad literaria y artística. Con ello se pone al día la legislación colombiana en esta materia, habida cuenta de que en la mayoría de los países el lapso de protección de esa propiedad no pasa de los cincuenta años; siendo el nuestro uno de los más prolongados, con los consecuentes inconvenientes que ello acarrea. No es justo que en casos, por ejemplo, como los de valiosas obras literarias y artísticas, los herederos del autor las abandonan o descuidan por distintas razones su adecuada divulgación, la comunidad no pueda beneficiarse de las mismas para su enriquecimiento intelectual, espiritual y cultural. Un plazo de cincuenta años es más que razonable para que aquellos conserven la propiedad transferible; el de ochenta es a todas luces exagerado.

Por otra parte el inciso 2° del artículo vigente ofrece la misma garantía a los propietarios de obras "publicadas en países de lengua española", cuando lo que muy seguramente quiso el Constituyente (este artículo es original de la Constitución de 1886), fue extender esa protección a todas las obras publicadas en español. De lo contrario no tendría mucho sentido proteger las obras publicadas en cualquier otro idioma en los países de lengua española. Por ello el artículo propuesto habla de "los propietarios de obras publicadas en lengua española" y, de paso, reemplaza el término "nación" por el de "Estado", ya que es la legislación de éste la que puede consagrar el principio de reciprocidad allí mencionado.

Artículo 13.- El inciso segundo del artículo 41 quedará así:

"La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado, y obligatoria hasta el noveno grado. El estado destinará no menos del quince por ciento (15%) del Presupuesto Nacional a la educación".

La reforma del inciso segundo del artículo 41 tiene por objeto ampliar la responsabilidad del Estado en materia educativa, tanto en lo que hace al nivel de la enseñanza obligatoria, que se eleva al noveno grado, como a los recursos que debe destinar tan decisiva actividad. Para tal efecto, consideramos conveniente que sea la propia Constitución la que fije el porcentaje mínimo que el Estado debe destinar a la educación, dentro del Presupuesto Nacional, y que este monto sea del quince por ciento (15%).

Como es sabido, el actual artículo 41 determina que la enseñanza es obligatoria "en el grado que la ley señale" y que, de acuerdo con la ley, este grado es el quinto de primaria. Es cierto que esta norma constitucional no se ha cumplido a cabalidad, no sólo por causas imputables al propio Estado, sino, en buena medida, por culpa de los asociados. En efecto, son muchos los padres de familia, en especial en zonas rurales, que por diversas circunstancias —particularmente de tipo económico— se abstienen de enviar a sus hijos a la escuela; prefieren que éstos permanezcan a su lado, colaborando en las labores domésticas y en las tareas del agro, con lo cual cuentan con mano de obra gratuita, lo cual es factor que incide en las tasas de analfabetismo que aún se mantienen en Colombia, pese a los esfuerzos que, en esta materia han hecho todos los gobiernos. Pero debe recordarse que la obligatoriedad de la enseñanza no sólo incumbe al Estado, sino también a los particulares. Por ello consideramos que al elevar a canon constitucional la obligatoriedad de la enseñanza hasta el noveno grado, le crea a los sucesivos gobiernos un serio compromiso frente a la Nación. Los avances registrados en los últimos tiempos en los campos educativo y tecnológico, hacen que ya la enseñanza hasta el quinto grado de primaria sea insuficiente para la formación del individuo. Por ello consideramos razonable elevarla hasta el noveno grado.

Artículo 14.- El inciso segundo del artículo 42 quedará así:

"Ningún medio de comunicación masiva, escrito, radiado o televisado, podrá, sin permiso del Gobierno, recibir subvención de gobiernos ni de empresas particulares foráneas".

El actual artículo 42 es originario de la Constitución de 1886, cuando, como es bien sabido, no existían medios masivos de comunicación distintos de los escritos. Por ello es que el inciso segundo se refiere exclusivamente a "empresa editorial de periódicos", con lo cual resulta hoy a todas luces anacrónico, pues excluye de la prohibición de recibir subvenciones del extranjero a otros medios tan influyentes como son las revistas, las emisoras de radio o las cadenas de televisión. Salta, pues, a la

vista, la necesidad de actualizar esta norma y hacerla extensiva a estos otros medios a fin de prevenir que ellos puedan ser, en un momento dado, manipulados desde el exterior o sirvan de voceros de intereses contrarios a los nacionales, mediante la práctica nociva y corrupta de los subsidios, patrocinios o subvenciones de gobiernos extranjeros o de compañías multinacionales o cualquier otro tipo de empresas foráneas. Es una cuestión de soberanía.

Artículo 15.- El artículo 43 se adicionará así:

"En casos excepcionales y de manera transitoria, podrá también el Gobierno, en uso de las facultades previstas en el artículo 122, imponer contribuciones".

Con la adición propuesta al artículo 43, que consagra el principio general de que "el tiempo de paz sólo el Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales" pueden imponer contribuciones, se busca darle a la institución de la emergencia económica y social, consagrada en la reforma constitucional de 1968, la eficacia de que hasta ahora ha carecido, en virtud de la interpretación restrictiva que la H. Corte Suprema de Justicia le ha dado, según jurisprudencia reiterada, a este artículo. De ahí que ante situaciones tan graves, de evidente emergencia y de calamidad pública como fueron el terremoto de Popayán de 1984, la catástrofe de Armero de 1985 ó, más recientemente, las inundaciones de Córdoba, el Gobierno se hubiere abstenido de apelar a las facultades del artículo 122, concebidas, precisamente para que el Estado pudiera sortear con éxito situaciones de esa naturaleza. Cabe recordar que la sentencia de la Corte que echó por tierra los decretos que a comienzos de 1983 había expedido la administración Betancur, durante la emergencia económica declarada para afrontar la situación originada en los ilícitos cometidos en varias instituciones financieras, se basó en la interpretación que esa Corporación hizo de la expresión "en tiempo de paz". Pero en el salvamento de voto que suscribieron once magistrados, cuyo ponente fue el ilustre constitucionalista doctor Luis Carlos Sánchez, se calificó de exegética, anacrónica y carente de dinamismo interpretativo dicha sentencia, al haberse centrado en "bizantinas y académicas interpretaciones formalistas", ignorando la cruda realidad de los fenómenos económicos y sociales, para los cuales, en una interpretación científica y pragmática, deben encontrarse soluciones eficaces en la Constitución, pues ésta debe tener respuestas acordes con los problemas y los tiempos, para que no se convierta en un fetiche. "En tal la convierte — agrega el salvamento — el formalismo y el formalismo de quienes se apegan a su letra sin encontrar el espíritu".

En efecto, en esa jurisprudencia se pasó por alto el hecho de que el estado de emergencia económica y social, tal como fue concebida la institución por el Constituyente en 1968, implica una situación especial de derecho que permite alterar, así sea transitoriamente, el principio que inspira al artículo 43, norma concebida, a su turno, en la reforma de 1910 como respuesta a las prácticas abusivas del régimen del general Rafael Reyes y con el recuerdo, aún fresco, de la guerra de los Mil Días y de las guerras civiles del siglo XIX.

Hasta entonces era dable distinguir con toda claridad al "tiempo de paz", como aquel en que la nación no estaba en guerra. Hoy en día, con la irrupción de todos los fenómenos de tipo social y económico que sacuden a nuestro tiempo, la situación es muy diferente. Y tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido en forma reiterada que entre el tiempo de guerra y el de paz puede haber etapas intermedias, en las cuales, aunque no se esté propiamente en estado de beligerancia, las circunstancias no permiten que se pueda hablar de paz. Y si ello es cierto tratándose de situaciones de alteración del orden público, como las que justifican el estado de sitio, también lo es tratándose de situaciones como las previstas en el artículo 122 "que perturben o amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública". Ciertamente no se puede hablar de "tiempos de paz" cuando, por ejemplo, como resultado de un crudo invierno que inunda extensas y ricas regiones agrícolas y ganaderas, o de una sequía que arruina las cosechas, o de una catástrofe, como la de Armero, cientos de miles de personas quedan en la indigencia y generan graves traumatismos de tipo social por falta de trabajo, de vivienda, de alimento o de asistencia. Es obvio que para dar solución de emergencia a tales situaciones, el recurso más idóneo y eficaz de que puede disponer un Gobierno es el fiscal. Negarle esa posibilidad es dejar al Estado con las manos atadas frente a la emergencia.

Por lo demás, la jurisprudencia inveterada ha aceptado que el Congreso puede delegar en el Ejecutivo, a través del ordinal 12 del artículo 76, la facultad de imponer contribuciones, inclusive en tiempo de paz. No parece lógico que no pueda hacerlo, también — y con mayor razón — en uso de las facultades que le da la Constitución en el artículo 122. La propia Corte lo decía en la sentencia que declaró exequible el decreto 2919 de 1982: "El Estado de emergencia económica adquiere su razón de ser y su utilidad político-social en cuanto permite al Estado intervenir en la economía, por fuera de lo cual vendría en la práctica a resultar innecesario". Y bien se sabe que una de las formas clásicas de intervención es a través del manejo tributario y fiscal; en no pocas ocasiones se ha demostrado que medidas como las de establecer o modificar impuestos, así sea de modo transitorio, son las más eficaces para conjurar las crisis sociales y económicas, sobre todo en países subdesarrollados o en vías de desarrollo en los que se presentan desajustes fiscales tan evidentes y dañinos.

Por todo lo anterior y, como hemos dicho, para devolverle a la institución de la emergencia económica y social del artículo 122 la eficacia de que, hasta ahora, ha carecido, es que proponemos la adición arriba enunciada.

Artículo 16.- El artículo 49 quedará así: **"Sólo el Estado podrá emitir papel moneda de curso forzoso, en los términos que la ley determine".**

El actual artículo 49, originario de la reforma constitucional de 1910, es uno de los que resultan más anacrónicos en nuestra Carta. Su redacción tuvo sentido en aquella

época, cuando se trataba de poner coto a la práctica que se había generalizado a lo largo del siglo XIX, sobre todo al amparo del régimen federal impuesto por la Constitución de 1863, de que cada Estado soberano emitiera su propio papel moneda, y lo mismo hacían bancos particulares, empresas industriales y comerciales y aun empresas agrícolas y ganaderas, generando así un verdadero caos monetario en el país. Por todo ello fue necesaria la consagración formal del artículo 49, que buscaba concentrar la función de emisión exclusivamente en el Banco Nacional. Pero al tenor literal de este artículo, aparece que, a partir de 1910 quedó prohibida "en absoluto, toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso", lo cual permite la interpretación — de hecho absurda — de que todas las emisiones que se han hecho posteriormente por el Estado han sido inconstitucionales.

A partir, sobre todo, de la organización legal del Banco de la República en 1923, como resultado de la Misión Kemmerer, y de la asignación a éste de la función de banco emisor, el artículo 49 perdió todo sentido. Por ello es urgente reemplazarlo por otro, como el que proponemos, en el cual se establece de manera clara y perentoria, que sólo el Estado puede emitir papel moneda de curso forzoso, en los términos que la ley determine, como de hecho viene haciéndolo, por mandato de la ley, desde hace ya ochenta años.

TÍTULO V

Artículo 17.- El inciso tercero del artículo 59 quedará así:

"El Contralor General de la República será elegido por la Cámara de Representantes. Los candidatos a Contralor serán de filiación política distinta de la del Presidente y no podrán ser miembros del Congreso Nacional. El periodo del Contralor será de cinco años y no podrá ser reelegido para periodo inmediato".

Como es de público conocimiento, desde hace ya largos años uno de los principales y más justos motivos de crítica por parte de la opinión pública nacional, ha sido el de la "clientelización" y extremada politización de la Contraloría General de la República, fenómeno éste que se agudizó desde el momento en que se confió, sin cortapisa alguna, a la Cámara de Representantes la elección del Contralor, y en que esta corporación adoptó la nociva costumbre de elegir para ese cargo a uno de sus miembros. El hecho evidente ha sido el que la elección y reelección de los sucesivos contralores en los últimos tiempos, han sido fruto de componendas y arreglos mediante los cuales los candidatos a tan elevada posición, han llegado a ella con el compromiso expreso o tácito de satisfacer los apetitos clientelistas de sus colegas, que son sus propios electores. El resultado de tan antidemocrática y corrupta costumbre ha sido el que todo el país conoce: haber convertido la Contraloría General de la República en un fortín político y burocrático de su titular y de los parlamentarios que contribuyen a su elección. Con ello esa entidad, de carácter eminentemente técnico y fiscalizador, ha perdido prestigio y respetabilidad a los ojos de una inmensa

mayoría de colombianos. Y desde esa posición, cada Contralor se ha convertido en un gran cacique político y en un potencial candidato de su partido a la Presidencia de la República, interviniendo directa o solapadamente, a través de los poderosos medios que tiene a su disposición, en la contienda electoral, a la cual debiera ser totalmente ajeno.

Por otra parte, la función eminentemente fiscalizadora que la Constitución y la ley le asignan a la Contraloría, se ha visto notoriamente cuestionada y deformada por el hecho de que el Contralor, elegido por el partido mayoritario, pertenezca a la misma filiación del jefe del Gobierno al cual debe fiscalizar. Lo conveniente, lo sensato y lo democrático, es que el Contralor, al igual que los demás órganos de fiscalización, sea de filiación política distinta de la del Presidente de la República; es decir, que la función fiscalizadora esté en manos de la oposición. No cabe duda de que ello daría más confianza a la opinión pública y le devolvería a estos órganos —en particular a la Contraloría General— el prestigio y la absoluta credibilidad de que deben gozar en bien del interés colectivo.

Proponemos, por lo demás, que la elección del Contralor la siga haciendo la Cámara de Representantes, pero de ternas que le presente el jefe del Ejecutivo, y que el período de ese funcionario se amplíe en un año, pero sin posibilidad de reelección inmediata.

TÍTULO VI

Artículo 18.- El artículo 68 quedará así:

"Las Cámaras Legislativas se reunirán ordinariamente, por derecho propio, del 20 de febrero al 20 de mayo, y del 20 de julio al 16 de diciembre de cada año, en la capital de la República. Si por cualquier causa no pudieren hacerlo en las fechas indicadas, se reunirán tan pronto como fuere posible, dentro del respectivo semestre.

"También se reunirán las Cámaras, o las Comisiones permanentes de éstas, en sesiones extraordinarias por convocatoria del Gobierno, durante el tiempo que éste les señale. En este caso, se ocuparán exclusivamente de los asuntos que figuren en el decreto de convocatoria, sin menoscabo de las funciones de control político que les son propias. También podrán las Cámaras convocar a sus respectivas comisiones durante el lapso de receso".

Consideramos de la mayor conveniencia para la nación la ampliación del período de sesiones ordinarias del Congreso, tal como lo preveía el proyecto de reforma constitucional que hizo curso en 1988 y 1989. En efecto la opinión pública colombiana no ha logrado entender la razón por la cual las Cámaras permanecen en receso formal durante todo el primer semestre de cada año, salvo en los casos en que son convocadas a sesiones extraordinarias. Aunque pudiera parecer injusto, lo cierto es que en la opinión impera la idea de que el Congreso Nacional "no trabaja" la mitad del año, y el saber que los Congresistas disfrutan de sus sueldos y demás prestaciones durante todo el lapso de receso, es una de las causas de mayor res-

quemor y de queja por parte de la ciudadanía. Ese clamor constante se acallaría con el establecimiento de un período adicional de sesiones ordinarias de tres meses, en el primer semestre, término éste que no sólo permitiría una mayor eficacia en la labor legislativa y fiscalizadora del Congreso, sino que dejaría también a los Congresistas tiempo razonable para tener con sus respectivas regiones y atender los compromisos inherentes a su quehacer político.

En lo que toca con las sesiones extraordinarias, acogemos también la iniciativa contenida en el último proyecto de reforma constitucional, en el sentido de que la obligación de no ocuparse sino de los asuntos que el Gobierno le someta al Congreso en el decreto de convocatoria, no impide que éste pueda ejercer, también en este período, su función de control político.

Artículo 19.- El artículo 69 quedará así:

"Las Cámaras se abrirán y clausurarán pública y conjuntamente, por el Presidente de la República o por el Ministro de Gobierno, en ausencia de aquel. La concurrencia de estos funcionarios no es esencial para que el Congreso pueda entrar a ejercer sus funciones en las fechas previstas por esta Constitución".

El artículo propuesto se ocupa de la instalación y clausura de las Cámaras, refundiendo, por una parte, el actual artículo 69 con los incisos segundo y tercero del actual artículo 70, que se ocupan de lo mismo, y estableciendo, por la otra, que la apertura y la clausura de ambas Cámaras deberá ser conjunta. En efecto, la práctica que se ha venido haciendo hasta hoy de abrir y cerrar las Cámaras separadamente, el mismo día, resulta desde todo punto de vista obsoleta e inconveniente, además de poco funcional. Vemos cómo el Presidente de la República se traslada primero al recinto de una de las Cámaras, pronuncia allí su discurso —que generalmente es transmitido por la radio y la televisión al país—, y luego se tiene que trasladar al recinto de la otra Cámara para pronunciar el mismo discurso; o bien, en la primera lee la mitad de su discurso y en la segunda la otra mitad del mismo. En ambos casos resulta absurda esta práctica. Lo lógico y lo funcional es que, como sucede en casi todas las democracias del mundo, el jefe del Estado instale y/o clausure las reuniones del Congreso en ceremonia conjunta, es decir, en presencia de ambas Cámaras legislativas, en un solo acto. Esta reforma estaba, por lo demás, contemplada en el proyecto que hizo curso en la legislatura del año pasado.

Por otra parte en el artículo propuesto se prevé que en ausencia del Presidente de la República corresponderá al Ministro de Gobierno, como Ministro que es de la política y el primero en el orden jerárquico establecido por la ley, instalar y/o clausurar las sesiones de las Cámaras. Pero se conserva, redactada en forma más clara, la norma que dispone que la concurrencia del Presidente o del Ministro no son esenciales para que el Congreso pueda entrar a ejercer sus funciones en las fechas previstas en el artículo 68. Es decir, que en ausencia de estos funcionarios, el Congreso de todos modos se podrá instalar o reunir por de-

recho propio, tal como lo establece la propia Constitución. Consideramos que, en defecto del Presidente, debe ser el Ministro de Gobierno, concretamente, quien concurre a abrir o cerrar las sesiones de las Cámaras, pues la norma actual del artículo 70, al decir "o por medio de los ministros", resulta harto vaga e imprecisa: ¿cuáles ministros? ¿Acaso cualquiera de ellos? El de Salud, por ejemplo, ¿o el de Obras Públicas? Lo lógico es que sea, por las razones que atrás se expone.

Artículo 20.- El inciso primero del artículo 72 quedará así:

"Cada Cámara elegirá, para periodos de cuatro años, Comisiones Permanentes que tramitarán el primer debate de los proyectos de ley. Igual periodo tendrán las Comisiones de creación legal. En la elección de miembros de las Comisiones se tendrán en cuenta los conocimientos y experiencia de los aspirantes en las materias propias de la respectiva Comisión".

El inciso primero del actual artículo 72 se reforma en el sentido de fijar con exactitud y ampliar el periodo constitucional de las Comisiones, tanto las Permanentes como las Legales, en cuatro años. Con ello se institucionaliza algo que, en la práctica, ha venido ocurriendo generalmente, de tiempo atrás: que una vez integradas las Comisiones, al comienzo de la primera legislatura de cada nuevo Congreso, estas duran los cuatro años, los mismos del periodo de los Congresistas que las integran. Ello es, por lo demás, altamente conveniente, en cuanto sirve para que, debido a esa estabilidad, los miembros de cada Comisión lleguen a tener un cabal conocimiento de los asuntos propios de ella.

Pero consideramos de la mayor importancia que sea la propia Constitución Nacional la que exija que para pertenecer a una determinada Comisión, se tenga, como requisito mínimo, conocimientos y experiencia sobre las materias de que ella se ocupa, por mandato de la ley. No pocas veces se ha visto que, por cualquier motivo, un Congresista acaba haciendo parte de una Comisión de cuyos asuntos tiene poco o ningún conocimiento, lo cual va, lógicamente, en desmedro de la labor legislativa y, por ende, del interés nacional. Es así que las comisiones de asuntos económicos y financiero, por ejemplo, deben estar integradas, de preferencia, por expertos en estos campos, como la de asuntos laborales debe estarlo por quienes conozcan y hayan tenido experiencia en la problemática social del país.

Artículo 21.- El artículo 72 se adicionará así:

"Las comisiones permanentes podrán hacer comparecer, e incluso conminar a hacerlo, a personas naturales o jurídicas, para que en audiencias especiales rindan informes sobre asuntos que interesen a la respectiva Comisión, dentro de la órbita de sus actividades, y que tengan incidencia nacional. La

ley determinará la reglamentación de las audiencias especiales.

"Los presidentes y vicepresidentes de las Comisiones serán elegidos para periodos de un año, y no serán reelegibles para el periodo siguiente".

"Las comisiones podrán ser convocadas a sesiones extraordinarias en los términos señalados en este artículo. Dichas sesiones serán instaladas y clausuradas por el presidente de la respectiva Cámara".

Las adiciones propuestas estaban incluidas en el Proyecto de Acto Legislativo presentado por el H. senador Hernando Durán Dussán a la segunda legislatura de 1989. Consideramos que son de conveniencia tanto para conseguir una mayor eficacia en el trabajo de las comisiones permanentes como para reforzar los poderes y autonomía del Congreso. Tal es el caso, particularmente, del inciso primero de las adiciones propuestas. En él se consagra la institución de las audiencias especiales en el Congreso, tal como existe en otros parlamentos del mundo, como es el caso de los Estados Unidos. De esta manera se amplía la facultad del control político del Congreso, que es, como se sabe, una de las más importantes que posee esta institución, y se extiende ya no sólo al Gobierno, sino a los particulares, sean éstos personas naturales o jurídicas. En el texto que proponemos, hacemos unas modificaciones al contenido en el presentado por el senador Durán Dussán, con miras a precisar mejor el objeto de la comparecencia de ciudadanos particulares ante las comisiones, al indicar que éste debe ser el de rendir "informes sobre asuntos que interesen a la respectiva Comisión, dentro de la órbita de sus actividades", lo cual, a nuestro juicio, faltaba en el texto a que nos referimos, dejando, igualmente establecido, que esos informes "tengan incidencia nacional".

En cuanto a la no reelección de los presidentes y vicepresidentes de las Comisiones para periodo inmediato de un año, la experiencia nos indica que ello es conveniente, desde el punto de vista político, para asegurar una rotación democrática en las directivas de estas células congresionales, y brinda la posibilidad a representantes de la oposición de hacer parte de dichas directivas. Consideramos, en todo caso, que la labor de las Comisiones debe ser enfocada primordialmente desde un punto de vista técnico, aunque, desde luego, no exento de contenido político. Con este criterio deben ser ellas orientadas.

Se prevé, también, que la reunión de las comisiones, sean Permanentes o Legales, por fuera del periodo de sesiones ordinarias del Congreso, sean instaladas formalmente por los dignatarios de la correspondiente Cámara, lo cual, de hecho, le da a sus labores un carácter, por así decirlo, más oficial, por cuanto ello implica necesariamente que ellas sesionan con la aquiescencia de toda la Corporación a la cual pertenecen.

Artículo - El artículo 74 quedaría así:

"El Congreso se reunirá en un solo cuerpo para dar posesión al presidente de la República, para elegir designado, para elegir procurador general de la Nación, para las ceremonias de instalación y clausura de las sesiones ordinarias, para escuchar al presidente de la República, a solicitud de éste, y para recibir la visita oficial de un jefe de Estado o de gobierno extranjero.

"En tales casos, el presidente del Senado y el de la Cámara serán, respectivamente, presidente y vicepresidente del Congreso".

Con el artículo propuesto, se establece que las reuniones del Congreso en un solo cuerpo no sólo tengan lugar, como hasta ahora está previsto, para darle posesión al presidente y para elegir designado, sino que se extenderán a otros casos en los cuales se justifica plenamente dicha reunión conjunta. Dichos casos son el de la elección del procurador general de la Nación, que, conforme a nuestro proyecto, debe ser elegido por el Congreso en pleno; para la ceremonia de instalación y clausura de las sesiones ordinarias de las Cámaras, acabando así con la anacrónica costumbre de realizar esta ceremonia por separado, lo cual resulta extenuante y poco práctico, tanto para el presidente y/o el ministro encargado de tal acto, como para los miembros del Congreso, y, en general para la ciudadanía; para escuchar al presidente de la República, a solicitud de éste, en los casos en que lo estime necesario, práctica ésta de común ocurrencia en muchas democracias del mundo; y para recibir en visita oficial a mandatarios extranjeros, de visita oficial en Colombia.

Artículo 22.- El artículo 76 quedaría así:

"Son atribuciones del Congreso:

"1ª Reformar la Constitución política de Colombia, en calidad de poder constituyente derivado, en los términos establecidos en el artículo 218;

"2ª Hacer las leyes, e interpretar, adicionar, reformar o derogar las leyes preexistentes;

"3ª Ejercer el control político sobre los actos del Gobierno y de la administración, en los términos señalados en el artículo 103, numerales 4º y 5º;

"4ª Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones;

"5ª Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional;

"6ª Establecer el Plan General de Desarrollo Económico y Social, en los términos previstos en el artículo 80, y los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos;

"7ª Dictar el reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras, incluyendo las causales de mala conducta de sus miembros y sus correspondientes sanciones, que pueden llegar hasta la pérdida de la investidura;

"8ª Modificar la división general del territorio, con arreglo al artículo 5º de

la Constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7º y fijar las bases y condiciones para la creación de municipios;

"9. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales;

"10. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia nacional, definidos por la mayoría de las dos terceras partes de los miembros de una y otra cámara, la actual residencia de los poderes nacionales;

"11. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales;

"12. Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales y comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar.

"13. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones de carácter administrativo dentro de la órbita constitucional;

"14. Revestir, temporalmente, al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno, hasta por seis (6) meses, por decisión unánime del Consejo de ministros. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara;

"El Congreso podrá en todo tiempo y por iniciativa propia derogar, modificar o adicionar los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias;

"15. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración;

"16. Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija;

"17. Fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda nacional y definir el sistema de pesas y medidas;

"18. Aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas en las cuales tenga interés la nación, si no hubieren sido previamente autorizados o si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso o si algunas de sus estipulaciones no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones;

"19. Decretar honores públicos a ciudadanos que hayan prestado

grandes servicios a su patria y a la sociedad, y autorizar los monumentos que deban erigirse en su memoria;

"20. Rendir homenaje, a nombre de la nación, a entidades de carácter nacional, regional, seccional o municipal, instituciones públicas o privadas y, en general, personas jurídicas, que se hayan destacado por sus servicios constantes a la patria y a la sociedad, y determinar, a través de ley, la manera de gratificarlas;

"21. Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno Nacional celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional;

"Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso, podrá el Estado colombiano obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover, estimular o consolidar la integridad económica con otros Estados;

"22. Conceder, por mayoría de dos tercios de los votos de los miembros que componen cada cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En el caso de que los favorecidos fueran eximidos de responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar;

"23. Fomentar las empresas útiles o benéficas, dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes;

"24. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías;

"25. 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;

"26. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras;

"27. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República".

El artículo 76 propuesto contiene reformas, adiciones y complementaciones en diversos aspectos y en varios de sus numerales. En primer término se le introducen tres nuevos numerales, que corresponden a importantes atribuciones que incumben al Congreso y que, aunque no estaban específicamente señaladas en este artículo, siempre ha venido cumpliendo. Consideramos, sin embargo, indispensable que ellas estén contempladas dentro de la enumeración de las atribuciones del Congreso. Son ellas, en primer lugar, la de reformar la Constitución, sin duda la de mayor trascendencia en cuanto hace a la organización básica del Estado. Por ello la hemos colocado en el primer numeral, especificando que en este caso el Congreso.

constituyente "derivado", y remitiendo el ejercicio de este poder a los términos del artículo 218. En segundo lugar, la de hacer las leyes, es decir la función propiamente legislativa, que consagramos en el segundo numeral, que se refunde con el primero del actual artículo, por tratarse de la misma materia. En tercer lugar, la de ejercer el control político sobre los actos del Gobierno y de la administración, función ésta que aunque es primordial para la vida democrática del Estado, no estaba específicamente consagrada en este artículo. Los términos bajo los cuales se ejerce el control político se determinan en el artículo 103.

Además, se consagra otro nuevo numeral, el 20, que tampoco estaba estipulado en la actual codificación de manera expresa, y que faculta al Congreso para rendir homenaje, "a nombre de la nación" a entidades de carácter nacional, regional, seccional o municipal, así como a instituciones públicas o privadas y, en general, a personas jurídicas, "que se hayan destacado por sus servicios constantes a la patria y a la sociedad". Hasta ahora las llamadas "leyes de honores" estaban contempladas en los términos del numeral 17 del artículo 76, a "los ciudadanos", es decir, a personas naturales, cuando es bien sabido que, en la mayoría de los casos, ellas son conferidas a personas jurídicas de las especificadas en el numeral que proponemos. Se trata, pues, de llenar un vacío en este artículo.

El numeral 4º del artículo 76 se modifica en su redacción para ponerlo acorde con el nuevo artículo 80, referente al Plan General de Desarrollo Económico y Social, que más adelante se expondrá. El numeral 6º se adiciona con la especificación de que en el reglamento del Congreso, lo mismo que en el común para las Cámaras, se deberán incluir las causales de mala conducta de sus miembros y sus correspondientes sanciones, estableciendo que éstas pueden ir hasta la pérdida de la investidura parlamentaria, como queda consagrado en el artículo 22 del presente proyecto de acto legislativo. El numeral 8º se complementa con la especificación de que para variar en circunstancias extraordinarias y por grandes motivos de conveniencia nacional la actual residencia de los poderes nacionales, se requerirá la mayoría de las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara, requisito que faltaba por estipular. De lo contrario, tan trascendental división podría ser tomada por acuerdo de una minoría o, peor aún, con el vacío actual, no se sabe a ciencia cierta a quién o a quiénes correspondería tomarla. ¿Acaso exclusivamente a las mesas directivas de las Cámaras? Ello sería altamente riesgoso. Es una decisión tan delicada que consideramos debe ser tomada por una mayoría calificada de los miembros del Congreso. El hecho de que esta situación se haya dado muy excepcionalmente en nuestra historia republicana no significa que no pueda darse en un futuro. Por ello, en todo caso, conviene preverlo.

El numeral 12, que consagra las facultades extraordinarias al Ejecutivo, se adiciona estableciendo, en primer término, que ellas deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno; en segundo término, que su ejercicio no debe exceder de seis meses por año; en tercer lugar, que la solicitud debe contar con la aprobación unánime de todos los ministros; y en cuarto lugar, que

su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Además se establece, en un inciso nuevo, la facultad que tiene el Congreso "en todo tiempo y por iniciativa propia" de derogar, modificar o adicionar los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Nuestra propuesta apunta, como lo hacía, por lo demás, el proyecto presentado a segunda legislatura en 1989, a limitar de manera más racional la institución de las facultades extraordinarias, es decir, los poderes legislativos del Ejecutivo, los cuales, con justificada razón, han sido considerados como excesivos. Es una manera de devolverle al Congreso las atribuciones que ha venido perdiendo en este campo y de impedir que, aun por su propia voluntad, pueda desprenderse fácilmente de ellas. La exigencia de una mayoría calificada para la aprobación de facultades extraordinarias, le brinda, por lo demás, a la oposición, la oportunidad de expresarse en asunto tan delicado. En el numeral 15 (17 de nuestro proyecto) consideramos necesario especificar que se trata de la moneda "nacional", lo cual no se hace actualmente, incurriendo en una evidente vaguedad.

La redacción del numeral 17 se modifica precisando mejor los alcances de las llamadas leyes de honores a ciudadanos que "hayan prestado grandes servicios", al señalar que éstos no son sólo a la patria, sino también "a la sociedad", término éste que tiene una connotación diferente de la de aquél, y al cambiar la palabra "señalar" por la más apropiada de "autorizar", referente a los monumentos que deban erigirse, agregando, además, la expresión "en su memoria", sin la cual la disposición —tal como está actualmente— resulta en extremo vaga. El decir "en su memoria" ya no se está refiriendo a cualquier clase de monumentos, sino a aquellos que se erijan en honor a ciudadanos meritorios y que, por otra parte, hayan muerto, con lo cual se pone una traba de índole constitucional y legal a la antipática posibilidad de levantar monumentos a personajes vivos, práctica tan común en los regímenes despóticos.

TÍTULO VII

Artículo 23.— El artículo 80 quedará así:

"En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 76, el Gobierno Nacional deberá someter a la consideración del Congreso, un Plan General de Desarrollo Económico y Social, dentro de los primeros cuarenta y cinco días a partir de la posesión del presidente de la República. Dicho plan constará de una parte general, en la que se señalarán los grandes propósitos que inspiran la acción gubernamental para el respectivo cuatrienio, así como el programa a desarrollar con el fin de alcanzar dichos propósitos, y de una parte especial, que debe incluir los planes y programas sectoriales de inversión pública de que trata la norma citada, con la determinación de los recursos y los medios para su ejecución.

El Congreso integrará una Comisión Especial de Planificación, con el fin de estudiar el Plan presentado por el Gobierno y proponer las modificaciones

que estime convenientes a dicho plan. La Comisión rendirá su informe a la plenaria de cada Cámara, dentro de los sesenta días hábiles siguientes al de su presentación. La Comisión estará compuesta por dieciséis senadores y dieciséis representantes, designados por las mesas directivas de la correspondiente Cámara, atendiendo que en ella queden debidamente representadas todas las regiones del país y todos los partidos políticos en la proporción en que estén representados en cada Cámara. En la Comisión Especial tendrán asiento, con voz pero sin voto, tres ministros del despacho, libremente designados por el presidente de la República. Otros funcionarios del Estado podrán ser escuchados por la Comisión, a solicitud suya o a propuesta del Gobierno.

"En cualquier tiempo, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que complementen o modifiquen la parte especial, los cuales serán tramitados, según la materia de que traten, por las correspondientes comisiones permanentes de cada Cámara; éstas deliberarán conjuntamente, para darles primer debate, hasta por el término de dos meses, a cuyo vencimiento pasarán a la Comisión de Planificación para que en el término de dos (2) meses resuelvan sobre ellos. Aprobado el plazo fijado, la competencia corresponderá a la Cámara de Representantes por un (1) mes, agotado el cual, corresponderá por igual término al Senado de la República.

Si tampoco allí hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia dichos proyectos, mediante decretos con fuerza de ley.

"La ley orgánica de planificación definirá los procedimientos para la elaboración, discusión y aprobación de estos proyectos, así como los términos de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación".

Con el nuevo artículo 80 propuesto, se busca darle a la llamada "Comisión del Plan", que preferimos denominar, en adelante, "Comisión Especial de Planificación", la operancia de que hasta ahora ha carecido. En efecto, es bien sabido que hasta la fecha, dicha Comisión no ha llegado a integrarse, es decir, que este artículo, introducido en la reforma constitucional de 1968, no ha tenido cumplimiento. Ello se ha debido, como consta a los señores congresistas, principalmente a las dificultades de órdenes material y político que han impedido llegar a acuerdo sobre dicha integración, ya que la Comisión establecida en aquel año era, a nuestro juicio, demasiado numerosa, de suerte que merecía el nombre de "pequeño congreso" con que la opinión general la bautizó.

En nuestro proyecto recogemos varias de las propuestas contenidas en el presentado por el H. senador Durán Dussán, para segundo debate en la legislatura anterior, por considerarlas de alta conveniencia nacional, aunque hemos modificado en buena parte su redacción, para hacerla más precisa, como lo exige un texto constitucional. Así mismo, hemos reducido en forma razonable los términos fijados para las diversas ins-

tancias del trámite del proyecto de Plan General de Desarrollo Económico y Social, teniendo en cuenta la trascendencia de dicho proyecto y la necesidad de ponerlo en marcha en un plazo no demasiado prolongado, lo cual conduciría a dejar al país en una inconveniente interinidad en materia de planificación. La reducción de los términos para decidir, tiende, por los demás, a obligar al Congreso a ocuparse de temas tan prioritarios para la vida nacional, dentro de plazos que consideramos suficientes y, a la vez, razonables.

En cuanto hace a la composición de la Comisión Especial, ésta se reduce sustancialmente con relación a la prevista en la reforma del 68 que, como anotamos, resultaba demasiado grande y compleja, con el resultado que salta a la vista: que en veintidós años de vigencia de dicha reforma, jamás llegó a integrarse. Por ello consideramos que el número previsto en nuestro proyecto, de treinta y dos congresistas en total, es un número adecuado para que la Comisión pueda cumplir su importante cometido. Se establece con toda claridad en el artículo propuesto, que en la Comisión deben quedar debidamente representadas todas las regiones del país, aunque sin la exigencia de que esa representación sea individual, por departamento. Estamos seguros de que la Costa, por ejemplo, se sentirá representada en ella, si entre los 32 miembros figuran, al menos tres, o cuatro, o cinco parlamentarios oriundos de esa región, sin importar mayormente a qué departamentos pertenezcan. Lo mismo podría decirse de las demás regiones, entendiendo este concepto en su verdadero alcance: el de zona geográfica y sociocultural determinada.

Y para que la Comisión Especial pueda lograr su cometido, con un criterio eminentemente patriótico y nacional, hemos creído conveniente que en ella tengan asiento, con voz pero sin voto, autorizados voceros del Ejecutivo, tal como lo establece el artículo que proponemos. Ello encuadra dentro del principio de la "colaboración armónica" que establece el artículo 55 de la Carta.

Artículo 24.- El artículo 82 quedará así:

"El Congreso pleno, las Cámaras y las Comisiones de éstas podrán abrir sus sesiones y deliberar con la tercera parte de sus miembros, pero las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación, salvo en los casos en que la Constitución determine un quórum diferente.

"En el Congreso pleno, en las Cámaras y en las Comisiones de éstas, las decisiones se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes, a no ser que la Constitución exija expresamente una mayoría calificada.

"Las normas sobre quórum y mayoría decisoria registrarán también para las Asambleas departamentales, los Consejos intendenciales y comisarales y los Concejos municipales".

Con la reforma propuesta se refunden en uno los actuales artículos 82 y 83 de la Constitución, referentes ambos a una misma materia: el quórum decisorio. En efecto, encontramos más lógico y conve-

niente que esta materia esté regulada en un artículo específico, el cual sienta los principios generales que deben regir tanto al Congreso Nacional como a las demás corporaciones públicas en materia de quórum deliberativo y de quórum decisorio. Consideramos razonable mantener la regla universal de la mitad más uno, es decir de la mayoría simple, para las decisiones de tipo general, sobre la base de que éstas se deben tomar con la asistencia de esa misma mayoría de los miembros que componen cada corporación, como lo exige el inciso primero del artículo propuesto. De igual manera consideramos razonable la exigencia mínima de la tercera parte de los miembros para que las corporaciones puedan abrir sus sesiones y deliberar, conforme se dispuso en la reforma constitucional de 1968, con el fin de agilizar el trabajo del Congreso.

De otro lado, creemos conveniente desglorar del artículo propuesto lo referente al quórum especial exigido para la votación de leyes que modifiquen el régimen electoral, contenido en el inciso 2º del actual artículo 83, para trasladar esta materia.

Artículo 25.- Derógame el párrafo transitorio del artículo 83.

El párrafo transitorio del artículo 83, que contiene excepciones específicas a la ley electoral, fue concebido para la vigencia del sistema del Frente Nacional, expirada la cual carece de sentido mantenerlo dentro del cuerpo de la Constitución. Tan sólo debe mantenerse su último inciso, que debe ser materia de un artículo específico, como a continuación lo proponemos.

Artículo .- El artículo 93 quedará así:

"El Senado de la República se compondrá de cien (100) miembros, elegidos así: setenta (70) por circunscripción nacional, y treinta (30) por circunscripción regional, conforme a la ley".

Suprimase el párrafo transitorio del artículo 93.

Proponemos una sustancial modificación en cuanto al origen del Senado de la República, para establecer una más clara diferenciación entre esta corporación y la Cámara de Representantes, diferenciación que responde a la necesidad de darle un soporte constitucional más sólido al sistema bicameral colombiano.

Proponemos que la elección popular de los senadores tenga una base combinada de circunscripción nacional y de circunscripción regional. Consideramos que de adoptar para esta elección, de manera exclusiva, la circunscripción nacional, se correría el grave riesgo de dejar sin representación en el Senado de la República a las regiones —departamentos, intendencias, comisarías— menos pobladas del país, con evidente desequilibrio en favor de los grandes centros urbanos y/o de los departamentos de mayor población. Por esta razón proponemos que treinta (30) de los integrantes del Senado sean elegidos con base en circunscripciones regionales, para lo cual la ley que reglamenta esta norma, deberá hacer la correspondiente división electoral del territorio nacional.

Artículo 27.- Artículo nuevo:

"Los partidos minoritarios con representación en las corporaciones públicas,

tendrán participación proporcional en las mesas directivas de éstas".

Lo que consagra este nuevo artículo —y que, en términos vagos consagraba el inciso final del párrafo transitorio del artículo 83, introducido en la reforma constitucional de 1968— es un principio de sana y auténtica democracia, que viene a completar el estatuto de la oposición, consagrado en el artículo 23 del presente proyecto. Nos hemos permitido no sólo corregir la redacción, que juzgamos vaga e imprecisa, del mencionado inciso, sino adicionarla con la expresión "representación proporcional". Con ello se quiere evitar que esta disposición siga siendo interpretada de manera antojadiza y restrictiva por parte de las mayorías en las corporaciones públicas, sobre todo en aquellos casos en que exista un equilibrio o una mayoría precaria de un partido respecto de otro u otros. Los gajes y prebendas de que disfruta el congresista, e incluso hasta las dietas que se perciben. Además, el sistema de los suplentes numéricos es más democrático, por cuanto, como es bien sabido, el elector generalmente tan sólo conoce a quienes encabezan las listas de candidatos, o, a lo sumo, a quienes ocupan los primeros renglones, y son ellos quienes los mueven a votar por la respectiva lista. De esta suerte, a falta de cualquier principal el elector se sentirá más auténticamente representado por el suplente que figure en cabeza y, en orden descendente, por quienes le siguen, que por el suplente personal a quien muchas veces no conocen.

Otra de las novedades contenidas en el artículo propuesto es la de que en ningún caso los suplentes podrán reemplazar a los principales por tiempo superior a la mitad del período constitucional. En concordancia con lo anteriormente explicado, esta disposición tiende también a garantizar una representación más auténticamente democrática en el Congreso, por lo anotado: el elector vota, sobre todo, teniendo en cuenta a los principales en la lista, así la mecánica electoral se traduzca en el hecho de que, por el sistema del cuociente electoral, se sepa que los realmente oclonados son quienes figuren en los primeros renglones, como principales y suplentes. El sistema propuesto busca evitar, también en este caso, las componendas entre principales y suplentes: ocurre muchas veces que una figura de prestigio y de renombre se hace colocar en la lista, o acepta figurar en ella, únicamente para atraer votos, pero con la intención de no concurrir al Congreso, o bien por aceptar algún cargo importante en la Administración, o bien por simple falta de deseo de hacerlo, dejando así al suplente a quien, insistimos, el elector no conoce, la oportunidad de concurrir a la totalidad o a la casi totalidad del período legislativo. Por ello proponemos que se fije un límite, de la mitad del período, para que los suplentes actúen en las Cámaras.

TÍTULO IX

Artículo 29.- El artículo 99 quedará así:

"La Cámara de Representantes se compondrá de dos representantes por cada departamento y uno más por cada ciento cincuenta mil o fracción mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros ciento cincuenta mil. Cada vez que un nuevo

censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que de él resultare".

La justificación de las reformas y adiciones introducidas al actual artículo 99, son las mismas que expusimos anteriormente al referirnos al artículo 93, que se refiere a la composición del Senado de la República. Básicamente se trata, como se explicó, de mantener, dentro de límites razonables, el número de los miembros del Congreso, para evitar que, al ritmo acelerado del crecimiento de nuestra población, éste se convierta en una Asamblea desproporcionadamente numerosa, con las dificultades y perjuicios que ello necesariamente acarrea para el normal funcionamiento de la institución parlamentaria. (Otra alternativa podría ser la de congelar el número de congresistas, pero también ello tropezaría con ciertos inconvenientes en lo que hace a la representación proporcional de las regiones y partidos políticos)

Artículo 30.- El artículo 101 quedará así:

"Los representantes a la Cámara durarán en ejercicio de sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez".

La reforma de este artículo consiste, simplemente, en suprimir la frase inicial "—a partir del 20 de julio de 1970—" que carece de sentido dejar en la Carta, tratándose de una fecha transitoria, y en hacer más clara su redacción, homologándola con la del artículo 95, referente al período de los senadores.

Artículo 31.- El artículo 102 quedará así:

"Son atribuciones especiales de la Cámara de Representantes:

"1ª. Elegir al contralor general de la República, de ternas presentadas por el Senado;

"2ª. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que le presente el contralor;

"3ª. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales, al presidente de la República o a quien hubiere ejercido sus funciones, a los ministros del despacho, al procurador general de la Nación, a los magistrados del Consejo Superior de la Administración de Justicia, de la Corte Suprema de Justicia, y a los consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en ejercicio de sus funciones. En este último caso, por actos u omisiones en el desempeño de las mismas; y,

"4ª. Conocer de las denuncias y quejas que ante ellas se presenten por el procurador general de la Nación, o por ciudadanos particulares, contra los expresados funcionarios, y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado".

Las reformas introducidas al artículo 102 consisten en lo siguiente:

a) Se suprime el numeral 1º, por cuanto la elección del procurador pasa al Congreso en pleno, conforme a los artículos 74 y 144 reformados.

b) La elección del contralor la sigue haciendo la Cámara de ternas presentadas por el Senado, conforme al artículo 59 reformado.

c) El numeral 4º se complementa agregando que la Cámara acusa no sólo al presidente de la República, sino "a quien hubiere ejercido sus funciones", precisión ésta que se hace necesaria en este numeral, para hacer extensiva esa facultad también en cuanto hace al ministro delegatario de funciones presidenciales; y se hace mención, además, de los magistrados del Consejo Superior de la administración de justicia, institución nueva cuya creación se contempla en el presente proyecto.

En lo demás, el artículo queda como está actualmente.

Artículo .- El artículo 103 quedará así:

"Son facultades de cada Cámara:

"1ª. Elegir a su presidente y sus vicepresidentes, primero y segundo, para períodos de un año, contados a partir del 20 de julio. Ninguno de ellos podrá ser reelegido para el mismo cargo en el período siguiente;

"2ª. Elegir su secretario general para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio. Este funcionario deberá reunir las mismas calidades exigidas para pertenecer a la correspondiente Cámara;

"3ª. Solicitar al Gobierno o a los gerentes de establecimientos públicos nacionales, los informes escritos o verbales que requiera para el mejor desempeño de sus labores, o para conocer los actos de la administración, salvo lo dispuesto en el artículo 78 ordinal 3º;

"4ª. En ejercicio de sus funciones de control político sobre los actos del Gobierno, citar a los ministros del despacho a que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de 48 horas, y formularse a través de cuestionario escrito. Los ministros deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores, por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos distintos de los señalados en el cuestionario de citación;

"5ª. Como consecuencia del control político, presentar una moción de censura a cualquiera de los ministros, individualmente, sólo por asuntos relacionados con los temas de la citación respectiva y que tengan trascendencia nacional.

La moción de censura sólo podrá ser presentada una vez concluido el debate de citación especial a los ministros, por no menos de la tercera parte de los miembros de la respectiva Cámara y su aprobación requerirá las tres cuartas partes de los senadores. Si la moción fuere aprobada, el ministro deberá presentar la dimisión de su cargo, la cual deberá ser aceptada por el presidente de la República en forma inmediata; si no fuere aprobada, los signatarios no podrán presentar otra contra el mismo ministro y por la misma materia, dentro de la respectiva legislatura, a menos que se produzcan hechos nuevos que así lo ameriten. La moción de censura deberá ser resuelta dentro de los cinco (5) días siguientes

al de su presentación. En ningún caso una moción de censura podrá ser presentada contra el Gabinete Ministerial en pleno;

"6°. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos técnicos oficiales para el mejor desempeño de sus funciones;

"7°. Proveer los empleos que para el despacho de sus trabajos haya creado específicamente la ley, ajustándose estrictamente al presupuesto previamente asignado para el efecto;

"8°. Organizar su policía interior, de la cual serán responsables las respectivas mesas directivas".

Las reformas y adiciones propuestas al artículo 103 son diversas y tienden todas ellas a ser más eficiente y responsable la labor del Congreso y de cada una de sus cámaras. Ellas son las siguientes:

a) Se prohíbe la reelección para periodo inmediato de las mesas directivas de las Cámaras, a fin de evitar los compadrazgos que tanto perjuicio causan a la imagen del Congreso, y de dar oportunidad a un mayor número de sus miembros de llegar a esas posiciones.

b) Se corrige y mejora la redacción del numeral 2°.

c) Se refuerza el control político del Congreso sobre el Gobierno, a través de las instituciones de la moción de censura, cuyo procedimiento y alcance se consagran en el numeral 5° con miras a que el Congreso haga uso de ella en forma racional, evitando que se convierta en fuente de inestabilidad y en instrumento de perturbación política que afecte seriamente la vida del Estado, como ha ocurrido con esa institución en algunos de los países, donde ella existe. Con tal fin se prevé, entre otras cosas, que la moción de censura no pueda ir contra el gabinete ministerial en pleno, con lo cual se establece una diferencia clara con lo que ocurre en los sistemas de gobierno parlamentario.

d) De la misma manera se consagra en el nuevo artículo el procedimiento a que deberán someterse las citaciones a los ministros, reubicando esta materia en donde, a nuestro juicio, debe estar: dentro de la numeración de las facultades de cada cámara.

e) En lo tocante con la provisión de empleos, se hace expresa mención de que ello debe hacerse "ajustándose estrictamente al presupuesto previamente asignado para tal efecto", como una manera de establecer una traba constitucional —aunque de hecho estaba tácitamente contemplada— a los abusos que sobre esta materia se suelen cometer.

Artículo 33.- Adiciónase el artículo 110 con el siguiente inciso:

"Los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios, sindicatos, asociaciones o personas de derecho privado, sean naturales o jurídicas, sobre cuyos intereses o negocios incidían directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán declararse impedidos para actuar en ellos. Si así no lo hicieren, podrán ser requeridos por la mesa directiva de la corporación a la cual pertenezcan, de oficio o por solicitud de cualquier ciudadano".

Incluimos en nuestro proyecto, por considerarla de la mayor importancia, la adición al artículo 110, contenida en el presentado por el H. senador Durán Dussán a la pasada legislatura, introduciéndole dos precisiones: la de que el requerimiento debe ser hecho por la mesa directiva de la corporación "a la cual pertenezca" el impedido, y que este requerimiento puede ser hecho no sólo a solicitud de cualquier persona ("ciudadano", consideramos más apropiado decir), sino "de oficio" por dicha mesa directiva.

Artículo 34.- El artículo 113 quedará así:

"Los miembros del Congreso tendrán sueldo anual y gastos de representación. Cada año el contralor general de la República informará en detalle sobre el porcentaje promedio ponderado de todos los cambios ocurridos durante el último año en la remuneración de los servidores de la Nación. El sueldo y los gastos de representación de los congresistas variarán en el mismo sentido y en el mismo porcentaje, a partir de la recepción del informe del contralor.

"Los miembros del Congreso se sujetarán al mismo régimen prestacional establecido por la ley para los servidores de la Nación".

Con algunas precisiones, particularmente en lo que hace al último inciso referente al régimen prestacional de los congresistas, acogemos aquí la iniciativa contenida tanto en el proyecto del senador Durán Dussán, como en el presentado por el Partido Social Conservador a la legislatura de 1989.

Artículo 35.- El artículo 114 quedará así:

"El presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo y secreto de los ciudadanos y para un periodo de cinco (5) años en la forma que determine la ley. Si el día de la elección presidencial ninguno de los candidatos obtuviere la mayoría absoluta del total de los votos depositados en la Nación, se verificará una nueva elección el tercer domingo siguiente al de la primera, a la cual concurrirán como candidatos únicos, los dos que hubieren obtenido el mayor volumen en ésta. En la segunda vuelta electoral será elegido quien obtuviere la mayoría simple".

"En ningún caso el presidente de la República podrá ser reelegido".

Suprimase el párrafo transitorio del artículo 114.

La reforma que proponemos al artículo 114 comprende tres aspectos que consideramos de enorme trascendencia para Colombia. En primer lugar, la ampliación del periodo presidencial a cinco años; en segundo lugar la no reelección presidencial; y en tercer lugar, el sistema de elección presidencial a dos vueltas.

La ampliación del periodo presidencial a cinco años es una necesidad sentida desde hace largo tiempo en Colombia. Puede decirse que hay consenso en el sentido de considerar el término de cuatro años insuficiente para desarrollar un programa completo de gobierno. Por algo en la mayoría de los países más avanzados en materia política el periodo del jefe del Estado se

prolonga por más de cuatro años. Tal es el caso de los Estados Unidos, donde en la práctica llega a los ocho años, habida cuenta de que casi todos los presidentes son reelegidos para periodo inmediato, o de Francia, donde es de siete años con posibilidad de reelección indefinida, con lo cual puede llegar fácilmente a los catorce y hasta los veintinueve años, o en Italia donde también es de siete años, o de México donde es de seis, lo mismo que en Chile, o de Venezuela donde es de cinco, lo mismo que en Perú y en otros varios países. Consideramos que un quinquenio es un plazo apenas razonable para que en Colombia un mandatario pueda dejar una labor consolidada. El de seis puede resultar un periodo excesivamente largo para Colombia; pero el de cuatro, ha resultado, en todo caso, corto.

Como compensación, con creces, de la prolongación del periodo presidencial en un año más, proponemos la no reelección del presidente en ningún caso. Con ello se busca, además, evitar que, en adelante, se continúe con la práctica tan nociva de que cada ciudadano que termina su periodo en

la presidencia, al día siguiente se convierte en potencial candidato de su partido, o de su grupo, para la próxima elección, frenando así las legítimas aspiraciones de muchos de sus copartidarios y convirtiéndolos a los expresidentes en una institución de arbitramento de la vida política del Estado. No se trata de cerrarle a los expresidentes la posibilidad de que continúen opinando e influyendo, con su prestancia y su experiencia, en la política nacional; para ello hemos propuesto en el artículo el presente proyecto, que se les confiera la senaturia vitalicia. La no reelección sería para ellos mismos un alivio, en el sentido de que los colocaría por fuera de las presiones de sus propios copartidarios al buscar que, aun contra su voluntad, acepten convertirse nuevamente en aspirantes presidenciales.

En cuanto hace a la elección presidencial a dos vueltas, o sistema del "ballage", se trata de un sistema altamente beneficioso, implantado primero en Francia y luego en muchas democracias del mundo, con excelentes resultados para la estabilidad institucional y la tranquilidad pública. Se trata de que a una primera vuelta puedan ir todos aquellos aspirantes, legalmente inscritos, pero para que algunos de ellos obtengan el triunfo, se requiere que haya recibido al menos el 51% del total de votos nacionales. Si ninguno obtiene esta cifra, entonces se realizará una segunda vuelta, dentro de un plazo razonable —que estimamos no debe superar las tres semanas— a la cual ya tan sólo irán los dos candidatos a la primera hubieren obtenido la mayor votación, es decir, los dos candidatos "de verdad". En esta segunda vuelta el elegido será quien obtenga la simple mayoría. Se trata, entonces, de que el mandato que reciba el elegido sea un mandato claro y le permita asumir la presidencia con una evidente base de legitimidad. Se busca, además, darle al pueblo una oportunidad de reflexionar sobre los dos candidatos con mayor opción, en el periodo siguiente al de la primera vuelta, y a éstos realizar los contactos tendientes a buscar apoyo en los sectores que en la primera vuelta acompañaron a otros candidatos eliminados. Es decir, que este sistema propicia, de paso, el

entendimiento político y la convivencia social, al obligar a los partidos y grupos a constituir bloques o coaliciones electorales, como se estila en las grandes democracias del mundo moderno. Es, pues, un mecanismo civilizador de las costumbres políticas para resumir, con un ejemplo suficientemente ilustrador, cabe preguntarnos cuánta zozobra se hubiera evitado el país si para la elección presidencial del 19 de abril de 1970 hubiera existido el sistema de las dos vueltas. No cabe duda de que en una coyuntura como aquella, el panorama se hubiera despejado totalmente y el país no hubiera tenido que sufrir las secuelas derivadas de la acre impugnación que por mucho tiempo se siguió haciendo a aquella elección.

Por lo demás, debe suprimirse el párrafo transitorio del artículo 114, cuyo mantenimiento en la Constitución carece totalmente de sentido.

Artículo 36.- El artículo 119 quedará así:

"Corresponde al presidente de la República en relación con la administración de justicia:

"1º. Velar porque en toda la República se administre pronta y cumplida justicia, y prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los servicios y auxilios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones y la ejecución de sus providencias;

"2º. Enviar al Congreso Pleno una terna para la elección de procurador general de la Nación, en los términos previstos en el artículo 144, y nombrar a los fiscales de los tribunales, de listas presentadas por el procurador general de la Nación;

"3º. Promover, por medio de autoridad competente, la acusación a que haya lugar contra cualquier empleado público del orden nacional, por infracción de la Constitución y las leyes;

"4º. Conceder indultos por delitos políticos. En ningún caso los indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares, conforme a las leyes".

Dada su enorme trascendencia, la atribución contenida en el actual numeral 2º se coloca en el primero, modificando la parte final de su redacción al decir, más explícitamente, que el presidente debe prestar a los funcionarios judiciales "los servicios y auxilios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones y la ejecución de sus providencias. Es esta una manera de constreñir más al Ejecutivo a brindar una ayuda más sustancial a la Rama Jurisdiccional, como se viene reclamando con ahínco por parte de ésta.

Como numeral segundo se consagra la atribución de enviar al Congreso Pleno —y no solamente a la Cámara de Representantes, como hasta ahora— la terna para la elección del procurador general de la Nación, la cual, como ya se ha mencionado y se especificará en el artículo 144, debe recaer en un ciudadano de filiación política distinta de la del presidente.

El numeral 3º se redacta de una manera más amplia, aunque se circunscribe a los funcionarios del orden nacional, dejando, como se verá más adelante, esta atribución en lo que hace a los del orden departamental a los gobernadores, y a los del orden

municipal a los alcaldes. Consideramos que también en este campo debe operar la descentralización.

Artículo 37.- Los numerales 1º, 6º, 12 y 14 del artículo 120, quedarán así:

"1º. Nombrar y remover libremente los ministros del despacho, los jefes de departamentos administrativos, los gobernadores, los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales, los superintendentes y el alcalde mayor de Bogotá, D.E. en los casos señalados por la ley.

"Para preservar el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la administración pública, en el nombramiento de los citados funcionarios se tendrá en cuenta la participación equitativa de ciudadanos pertenecientes a partidos distintos al del presidente de la República. Sólo en el caso de que dichos ciudadanos decidieren no participar en el Ejecutivo, el presidente constituirá libremente el Gobierno en la forma que considere procedente".

"6º. Ejercer la suprema comandancia de las Fuerzas Armadas y de Policía, disponer de la fuerza pública y conferir grados militares con las restricciones establecidas en el ordinal 2º del artículo 98, y con las formalidades que la ley determine".

"12º. Reglamentar, dirigir e inspeccionar la educación nacional, a todos los niveles".

"14º. Ejercer la intervención necesaria en el Banco de emisión y en las actividades de personas naturales y jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de fondos provenientes del ahorro privado, con sujeción a las normas generales a que se refiere el artículo 76, numeral 2º".

Al numeral primero se agrega, como facultad del presidente de la República, la de nombrar y remover libremente a los superintendentes, norma que no estaba expresamente establecida en la Carta, y al alcalde mayor de Bogotá, D.E., en los casos señalados por la ley. Además, desaparece el párrafo unido en este numeral, y se cambia por un inciso en el cual se sigue manteniendo el precepto de la participación de otros partidos distintos al del presidente en la Rama Ejecutiva, pero concebido de manera más amplia. Es así como no se dice que esta participación será "adecuada", término que se presta a diferentes interpretaciones, sino que ella será simplemente "equitativa", lo cual implica que debe ser proporcional. Y, por otra parte, esa participación no se limita, como en el actual párrafo, a un solo partido —el que siga en votos al del presidente—, sino que se hace extensiva a "partidos distintos" al del presidente. Estamos convencidos de la conveniencia de que este principio se mantenga en la Constitución, como el más idóneo medio de lograr el noble objetivo de "preservar el espíritu nacional" tanto en el Gobierno como en la administración.

Al numeral 6º se agrega, para comenzar, un precepto que hasta ahora

no estaba expresamente consagrado en la Constitución, aunque siempre se hubiere considerado, aunque sin un fundamento concreto, como implícito en ella: el que consagra al presidente de la República como supremo comandante de las Fuerzas Armadas. Se llena, pues, de esta manera, un vacío que era indispensable subsanar, a fin de obviar polémicas como la que se desató a raíz de los trágicos sucesos del Palacio de Justicia en 1985, cuando se puso en tela de juicio tal calidad en cabeza del jefe del Estado.

El numeral 12º se concibe de una manera más precisa y más amplia, a la vez, respecto del numeral vigente que habla de la "instrucción pública nacional", expresión ésta que podría interpretarse como que la atribución del presidente se limita a reglamentar, dirigir e inspeccionar los establecimientos de educación oficiales, cuando lo que se quiere es que esta facultad cubra la totalidad de la educación nacional "a todos los niveles", como queda consignado en el proyecto.

En el numeral 14 se suprime, por innecesaria, la expresión "como atribución constitucional propia", y se agrega, en la parte final, "con sujeción a las normas generales a que se refiere el artículo 76, numeral 2º".

Artículo 38.- El artículo 121 quedará así:

"En caso de conmoción interior determinada por el Gobierno nacional, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, decretar el estado de alarma en todo el territorio nacional, o en parte de él, por un lapso no superior a sesenta días. En virtud de tal declaratoria podrá el Gobierno tomar las medidas de policía que considere indispensables para conjurar la alteración del orden público y evitar la extensión de la misma, incluyendo aquellas que restrinjan en ejercicio de las libertades individuales y los derechos civiles.

"Si durante el lapso señalado, o cumplido su término, la situación de alteración del orden público tendiere a agravarse, o surgieren nuevos elementos de perturbación que amenacen la estabilidad de las instituciones y la seguridad del Estado, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional, o parte de él, hasta por el término de seis meses, prorrogables por igual término con la aprobación del Congreso. En virtud de tal declaratoria podrá el Gobierno dictar decretos con fuerza de ley tendientes exclusivamente a conjurar la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos tendrán vigencia durante el estado de excepción y con posterioridad a su levantamiento, a menos que el Congreso los modifique o derogue, una vez producido este hecho.

"En caso de guerra exterior, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, decretar

el estado de sitio por término indefinido, mientras dure la situación de conflicto. Mediante tal declaración tendrá el Gobierno, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra, y las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones.

"La existencia del estado de alarma, del estado de excepción o del estado de sitio, en ningún caso impiden el normal funcionamiento del Congreso. Por consiguiente, éste se reunirá por derecho propio durante el periodo de sesiones ordinarias, y en extraordinarias cuando el Gobierno lo convoque. El Congreso podrá ejercer entonces la función de control político sobre los actos del Gobierno, inclusive los que realice en desarrollo de las facultades conferidas a él en este artículo.

"En caso de guerra exterior, el Gobierno convocará al Congreso en el mismo decreto en el que se declare el estado de sitio, para que se reúna dentro de los diez días siguientes, y si no lo convocare, el Congreso se reunirá por derecho propio. El Gobierno deberá rendir al Congreso un informe sobre las causas que motivaron el estado de sitio, pero éste no podrá exigir a aquel informes de carácter reservado sobre las operaciones militares que disponga para hacer frente al conflicto.

"El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o la conmoción interior. En el caso del estado de sitio, dejarán de regir los decretos extraordinarios que haya dictado.

"El control jurisdiccional sobre los decretos dictados por el Gobierno en uso de las facultades conferidas en el presente artículo, corresponde a la Corte Constitucional. En tal virtud, el Gobierno deberá enviar dichos decretos a ésta corporación al día siguiente de su expedición, para que ella decida definitivamente sobre su exequibilidad; si no lo hiciera, la Corte Constitucional aprehenderá inmediatamente, de oficio, su conocimiento. La Corte Constitucional dispondrá de los términos señalados en el artículo 214 para fallar, previa audiencia del Procurador General de la Nación, cuyo dictamen no será obligatorio para ella".

Proponemos una modificación sustancial del actual artículo 121, con el objeto de devolverles a los llamados "poderes de crisis" la eficiencia de que hasta ahora han carecido. Es evidente que una de las instituciones más desgastadas de nuestra Constitución, por el abuso que casi todos los gobiernos han hecho de ella, es la del estado de sitio. Por su propia naturaleza, el estado de sitio es una institución concebida para situaciones de guerra exterior. Así lo indica tanto su origen histórico como su mismo nombre. Se trata de una plaza sitiada por fuerzas enemigas de origen externo, que obliga a tomar una serie de medidas de naturaleza militar, tendientes a evitar que la plaza, o el país, sea invadido o tomado por esas fuerzas. En Colombia la institución se ha adoptado, desde 1886,

para todas las situaciones de alteración del orden público, incluyendo las de origen interno, y por ello no ha dado los frutos para los cuales fue concebida.

Nuestra propuesta está encaminada, entonces, a distinguir tres tipos de regímenes de crisis: El estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio propiamente dicho.

A) *El estado de alarma*: Es la primera instancia. Tiene lugar cuando se produce una conmoción interna, ya sea de carácter general o de carácter parcial o local. Es el caso de un intento de insurrección, de hechos violentos que alteren el orden público, de una parálisis parcial o total de los servicios públicos, de un amago de golpe contra las instituciones o, en general, de acontecimientos que, a juicio del Gobierno, puedan calificarse como de perturbación seria de la tranquilidad ciudadana. En tales casos el Gobierno queda investido de facultades de policía, tanto de naturaleza preventiva como represiva que exceden a las que normalmente posee por mandato de la propia Constitución, porque cuanto le permiten restringir las libertades individuales y los derechos civiles. Podrá, entonces, por ejemplo, decretar toques de queda, ley seca, allanamientos domiciliarios, suspensión de permisos de porte de armas, requisas, detenciones preventivas, etcétera. La duración del estado de alarma no deberá exceder de sesenta días, plazo éste que se considera prudencial para que puedan conjurarse las circunstancias que dieron origen al estado de alarma. De no ser así, se tendrá una segunda instancia: El estado de excepción.

B) *El estado de excepción*: Correspondería éste a lo que hoy conocemos como estado de sitio, pero con algunas variantes. En primer término, el motivo para su declaración sigue siendo exclusivamente, la conmoción interior. Se da cuando, pasado el estado de alarma, la situación se ha agravado, o han surgido elementos de perturbación nuevos, que constituyan amenaza cierta contra la estabilidad de las instituciones y la seguridad del Estado. Los poderes del Ejecutivo se verán entonces reforzados, con la posibilidad de dictar decretos de carácter legislativo, que suspende, como en el caso del estado de sitio, las leyes que les sean contrarias. Se insiste en que tales decretos deberán tener por objeto exclusivo "conjurar la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos". Pero, a diferencia del estado de sitio, el estado de excepción se decretará por un periodo fijo: seis meses, el cual sólo podrá ser prorrogado por autorización del Congreso por un lapso igual. Con ello se busca evitar la vigencia indefinida del régimen de excepción, que es lo que ha venido ocurriendo en Colombia, con grave detrimento, para la solidez de las instituciones.

Otra diferencia es la de que los decretos dictados por el Gobierno en estado de excepción, seguirán teniendo vigencia, una vez levantado éste, a menos que el Congreso los modifique o los derogue expresamente. El objeto de ello es evitar los traumatismos que ha vivido el país y la prolongación indefinida del estado de sitio, ante la perspectiva de que los decretos gubernamentales dejen de tener vigencia una vez levantado éste. Tratándose de

medidas que buscan asegurar la tranquilidad pública, no se ve claramente la razón por la cual dejen de tener vigencia, una vez superada la coyuntura crítica que las motivó, la cual podría en cualquier momento repetirse.

C) *El estado de sitio*: Se deja esta instancia para la situación de guerra exterior, para la cual, como se dijo anteriormente, fue concebida la institución. A diferencia de las dos anteriores, en ésta el Gobierno debe convocar inmediatamente al Congreso, si no estuviere reunido, para informarlo sobre las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio, que no son otras de las del estallido de un conflicto bélico con país extranjero. El Gobierno tiene entonces la obligación de mantener a los legisladores informados sobre la situación, salvo que se trate de asuntos reservados sobre las operaciones militares, tal como se dice en el artículo del proyecto. Las facultades que tendrá el Gobierno bajo estado de sitio son las previstas para situaciones de guerra entre naciones y las que, conforme al Derecho de Gentes, rigen en tales casos. Por lo demás, al estado de sitio, contrariamente a lo contemplado en las dos instancias anteriores, no puede ponerse límite en el tiempo, por cuanto es difícil prever la duración de un conflicto bélico, que bien puede terminar en cuestión de horas o de pocos días, como puede prolongarse por meses y hasta por años.

En cuanto a los controles sobre los actos del Gobierno cumplidos en las tres instancias o situaciones enunciadas, ellos se establecen en forma clara y precisa: el control político, lo sigue teniendo el Congreso conforme a lo previsto en el inciso 4º y el control jurisdiccional pasa, de acuerdo con la propuesta contenida en este proyecto, a la Corte Constitucional, en los términos previstos en el inciso séptimo del artículo 121.

Artículo 40.- El artículo 129 quedará así:

"No podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que, a cualquier título, hubiere ejercido la Presidencia dentro del año inmediatamente anterior a la elección.

"Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el inciso primero del artículo 108".

La reforma de este artículo consiste, simplemente en suprimir el primer inciso, ya incorporado al artículo 114 que, en su inciso final, prohíbe de manera absoluta la reelección presidencial, y en actualizar y redactar de una manera más explícita el inciso segundo.

Artículo 41.- Artículo nuevo:

"Los ciudadanos que hayan ejercido la Presidencia de la República por elección popular, serán senadores vitalicios".

La senaturía vitalicia para los expresidentes de la República es, desde todo punto de vista, conveniente para la Nación. Por una parte, es un medio, el más idóneo, para que ésta se sirva de la experiencia y de las luces de quienes hayan ocupado la primera magistratura. Ningún foro más adecuado que el Senado para que los expresidentes

Intervengan en la vida pública, con sus opiniones, sus consejos y con todo el bagaje de experiencias que el ejercicio del poder necesariamente les deja, cualquiera que sea la manera como lo hayan ejercido. Por otra parte, el hecho de tener asegurada una curul en el Senado contribuirá en gran medida a evitar una práctica que a la postre resulta nociva para nuestra democracia: la de que una vez salidos de la Presidencia, los expresidentes suelen convertirse, casi de inmediato, en potenciales candidatos a la reelección y/o en jefes únicos de su partido, regresando así a las legítimas aspiraciones de otros copartidarios suyos. De ahí ha surgido la peculiar institución de los expresidentes, como un club cerrado y privilegiado que acaba por convertirse en la instancia última de su respectivo partido. Es bien sabido que en pocos países, como Colombia, los expresidentes siguen teniendo tanto poder y tanta influencia sobre sus copartidarios y, en general, sobre sus compatriotas, convirtiéndose, como muchas veces ha ocurrido, en escollo insalvable para la tarea del gobernante de turno, sobre todo si este es de su propio partido.

La senaturia vitalicia se constituye, entonces, como una tribuna —la más adecuada, repetimos— para que los expresidentes den sus opiniones e intervengan, si a bien lo tienen, en la labor legislativa y de control político, y, a la vez, como una recompensa —así en ocasiones pueda no ser merecida— para quienes han ocupado la primera magistratura, como una posición última y definitiva en su carrera política. Esta institución existe, por lo demás, en varias importantes democracias del mundo; como es el caso de Italia, de Venezuela... en Inglaterra, por lo general quienes han ocupado la jefatura del Gobierno, como primeros ministros, son designados miembros vitalicios de la Cámara de los Lores.

El artículo propuesto establece, por otra parte, que serán senadores vitalicios quienes hayan ocupado la Presidencia por elección popular; es decir, que quedan excluidos de esta investidura, quienes la hayan ejercido como designados o a cualquier otro título transitorio.

TÍTULO XIV

Artículo 42.- El primer inciso del artículo 144 quedará así:

"El procurador general de la Nación será elegido por el Congreso en pleno de una terna presentada por el presidente de la República, conformada por ciudadanos pertenecientes al partido que siga en votos al del presidente, conforme a los resultados de la elección presidencial y que reúnan las mismas calidades exigidas a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El periodo del procurador será igual que el del presidente de la República".

Conforme se expuso en el artículo nuevo referente al llamado estatuto de la oposición, los principales cargos de fiscalización —particularmente el de procurador general de la nación— deben ser ocupados por ciudadanos pertenecientes a partidos distintos del de presidente de la República, a fin de garantizar una mayor imparcialidad en el ejercicio de tan delicada función. Así mismo, dada la señalada importancia

de ese cargo, consideramos que su elección debe corresponder al Congreso en pleno, y no solamente, como hasta ahora, a la Cámara de Representantes, de terna presentada por el jefe del Estado, ceñida a la condición arriba mencionada. La reforma propuesta al inciso primero del artículo 144 consiste, pues, en incluir estas nuevas disposiciones.

En lo demás, consideramos que el artículo debe quedar como está actualmente.

Artículo 43.- Adiciónase el artículo 145, así:

"2°. Promover la defensa de los derechos humanos y el castigo de su violación, tanto por parte de las autoridades como de los particulares.

"3°. Ejercer la jefatura de la policía judicial.

"4°. Rendir informe anual al Congreso sobre el desempeño de sus funciones.

"El procurador general dispondrá de los medios y el personal adecuados para el cabal cumplimiento de sus funciones; la provisión de los medios y la determinación y calidades de los funcionarios serán fijados por la ley".

Las adiciones propuestas al artículo 145, sobre funciones especiales del procurador, se explican por sí solas. Consideramos que es indispensable que ellas estén expresamente consagradas en la Constitución.

TÍTULO XV

Artículo 44.- Suprimase el inciso segundo del artículo 149. Se trata de suprimir la polémica disposición que establece la paridad política en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado. Consideramos que si se parte del principio de que la función jurisdiccional, por esencia, debe ser imparcial y, por tanto, apolítica, tal norma resulta un contrasentido.

Artículo 45.- Artículo nuevo:

"Habrá un Consejo Superior de la Administración de Justicia, integrado por el número de magistrados que fije la ley, la cual determinará también lo relativo a su organización, funcionamiento y atribuciones".

"Los magistrados del Consejo Superior de la Administración de Justicia serán elegidos por la misma Corporación para periodos de ocho años, y no serán reelegibles en ningún caso. La primera elección la hará la Corte Suprema de Justicia, de ternas presentadas por el presidente de la República.

"Para ser magistrado del Consejo Superior de la Administración de Justicia se requieren las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia".

Artículo 46.- Artículo nuevo:

"Son atribuciones del Consejo Superior de la Administración de Justicia, además de las que le señale la ley, las siguientes:

"1°. Administrar y supervigilar la carrera judicial;

"2°. Enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado ternas para la elección de los magistrados de dichas corporaciones;

"3°. Supervigilar la organización administrativa de la Rama Jurisdiccional y proponer al Congreso de la

República las reformas que considere adecuadas a la estructura de la misma;

"4°. Examinar y sancionar la conducta de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional;

"5°. Conocer en única instancia de las faltas disciplinarias en que incurran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del procurador general de la Nación, y en segunda instancia, por apelación, de las que incurran los jueces y magistrados de los Tribunales;

"6°. Conocer en segunda instancia, por apelación, de las faltas disciplinarias o atentados contra la ética profesional, en que incurran los abogados en ejercicio de la profesión;

"7°. Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las diferentes jurisdicciones".

Los dos nuevos artículos propuestos crean la institución del Consejo Superior de la Administración de Justicia, necesidad sentida desde hace largo tiempo. Se trata de concentrar, en una corporación de la más elevada jerarquía, todo lo atinente a la supervigilancia de la Rama Jurisdiccional, en lo que toca a su organización y estructura administrativas. Con este nuevo organismo se descarga la responsabilidad que hasta ahora estaba diluida entre la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Tribunal Disciplinario, en lo que hace a la labor puramente administrativa de esta rama del poder público.

Como primera medida, se le confía al Consejo Superior de la Administración de Justicia la administración y supervigilancia de la carrera judicial, responsabilidad de la que, hasta el momento, no se le ha confiado a un organismo en concreto. Se le confía, además, y como consecuencia lógica de lo anterior, la organización administrativa de la Rama Jurisdiccional y se le da la iniciativa para proponerle al Congreso todas las reformas que se consideren pertinentes a la estructura de esta rama. Se le da la atribución de intervenir en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, mediante el envío de ternas a las respectivas corporaciones, con dicho fin.

Por otra parte el Consejo sustituye al Tribunal Disciplinario creado en la reforma de 1968 (Art. 217), y se le otorgan las facultades de que dicho tribunal disponía. En consecuencia el artículo 217 queda derogado.

Consideramos que con la creación del Consejo Superior de la Administración de Justicia la Rama Jurisdiccional tendrá, por fin, un organismo que vele, de manera efectiva, por su cabal funcionamiento y eficacia administrativa, y se subsanarán muchas de las más graves fallas de que viene adoleciendo esta rama del poder, en el cumplimiento de su delicada función.

Artículo 47.- El inciso cuarto del artículo 149 quedará así:

"Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación, de ternas que les presente el Consejo Superior de la Administración de Justicia".

El sistema de la cooptación en la rama jurisdiccional, implantado en la reforma constitucional de 1968 con la intención de

asegurar, por este medio, la independencia de dicha rama, se ha prestado, en la práctica, a criticar, en muchos casos justificadas por parte de la opinión, ya que se ha traducido en ciertas situaciones a una nueva forma de clientelismo: el clientelismo judicial. En efecto, tanto a nivel de la Corte como del Consejo de Estado, no han dejado de presentarse presiones y favoritismo cuando se trata de la designación de rempazos o de provisión de cargos en los tribunales y juzgados dependientes de dichas corporaciones. Proponemos la reforma de dicho sistema, asignando al Consejo Superior de la Administración de Justicia la atribución de conformar las ternas para los rempazos tanto en la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado, de entre las cuales dichas corporaciones deberán escoger al nuevo magistrado. Ya se verá, más adelante, cuál es el objetivo de esa nueva institución y cómo, a través de ella, se busca conseguir una verdadera independencia y tecnificación de la rama jurisdiccional, al colocarse, desde el punto de vista puramente administrativo, en una instancia superior sobre los tribunales y juzgados de distintas categorías.

TÍTULO XVII

Artículo 48.- Artículo nuevo:

"Se establecen, como procedimiento de democracia participativa directa, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Mediante el referéndum, el pueblo podrá ser llamado a pronunciarse sobre el texto de un proyecto de reforma constitucional, o de ley, que, a juicio de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara deba ser sometido a este procedimiento. En tales casos, la suerte del proyecto será decidida por el voto directo de la mayoría de los ciudadanos.

"Mediante el plebiscito, el pueblo podrá ser llamado a pronunciarse sobre una iniciativa gubernamental que, a juicio del presidente de la República y de todos los ministros, avalado por la mayoría de los congresistas, deba ser sometida a este procedimiento. No podrán hacerse plebiscitos en torno a personas ni a intereses de tipo particular.

"Mediante la iniciativa popular, el pueblo, o parte de él, podrá convocar a referéndum para que mediante este procedimiento, se decida sobre proyectos de ley o de reforma constitucional de origen popular. En tal caso la convocatoria la hará el Gobierno, con base en la solicitud firmada por no menos de cincuenta mil ciudadanos, debidamente identificados. La solicitud deberá ir acompañada del texto del proyecto que se pretende someter a referéndum. La ley reglamentará los mecanismos para llevar a la práctica el referéndum el plebiscito y la iniciativa popular".

En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 2º y 3º de nuestro proyecto, se establecen en este nuevo artículo los procedimientos de la democracia directa, que deberán dar plena vigencia al principio de la "democracia participativa" en Colombia. Son ellos el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. En el artículo propuesto se trazan los lineamientos dentro de los

cuales deberá enmarcarse la práctica de cada uno de estos procedimientos, así:

A) El referéndum: tendrá lugar, por convocatoria del Congreso, para la aprobación, por parte del pueblo, de proyectos de reforma constitucional o de ley que, a juicio de la mayoría absoluta de los integrantes de una y otra Cámara, deban someterse a este procedimiento. Se hace esta exigencia con el fin de que el referéndum tenga por objeto el pronunciamiento directo de la ciudadanía sobre aquellos proyectos —de reforma constitucional o de ley— que tengan especial trascendencia nacional, y no para cualquiera de ellos. De ahí que la convocatoria deba hacerla el propio Congreso, a través de una mayoría calificada de la mitad más uno de los integrantes de una y otra Cámara.

B) El plebiscito: tendrá lugar, por convocatoria del Gobierno —presidente de la República y la totalidad de los ministros—, con la ratificación de la mayoría simple de los congresistas (es decir, de aquellos que estén presentes en la correspondiente sesión a la cual se someta la convocatoria), para que el pueblo se pronuncie sobre una iniciativa gubernamental. Es decir, que a diferencia del referéndum, en el plebiscito no hay pronunciamiento sobre el texto de una o varias normas, sino sobre una idea en concreto. Por ejemplo: "¿quiere el pueblo colombiano, si o no, que reforme el Concordato con la Santa Sede?", "¿quiere el pueblo colombiano, si o no, que se restablezca la pena de muerte para ciertos delitos?". Es obvio que tras el pronunciamiento del pueblo, por la vía plebiscitaria, el Gobierno o el Congreso, según el caso, deberán proceder a elaborar la norma correspondiente, a través de los mecanismos constitucionales previstos para el efecto. Por lo demás, se estipula expresamente que no podrán hacerse plebiscitos en torno a personas o intereses de tipo particular, para evitar que gobiernos autoritarios apelen a este procedimiento para fortalecer su posición, como suelen hacerlo las dictaduras.

C) La iniciativa popular: esta modalidad consiste en que es el propio pueblo el que convoca a referéndum, sobre un proyecto de reforma constitucional o de ley, proveniente de su propia iniciativa. Para ello se exige que la convocatoria la haga un número mínimo de 50 mil ciudadanos, debidamente identificados con sus firmas, procedimiento éste que, aunque complejo de llevar a la práctica, ya es utilizado por diversas democracias del mundo con resultados positivos. De todas formas tanto en éste como en los anteriores casos, la ley reglamentará los mecanismos respectivos.

Artículo 49.- Suprimase el párrafo transitorio del artículo 172.

Artículo 50.- Agregúese al artículo 177 el siguiente párrafo transitorio:

"Créase por una sola vez, para las elecciones de congresistas y de presidente de la República que tendrán lugar en 1994, una circunscripción nacional especial para los partidos, movimientos o grupos políticos en que se hayan transformado, una vez incorporados a la vida civil, los antiguos grupos o movimientos alzados en armas que se hayan acogido, en la forma establecida por la ley, a las amnistías o indultos concedidos por el Estado, a través de sus órganos competentes".

Se establece así, a través del anterior párrafo transitorio el artículo 177, la circunscripción nacional, o "circunscripción de paz", que se ha venido reclamando por parte de los diferentes grupos de alzados en armas, y de los que se han incorporado ya a la vida civil, como es el caso del M-19, y que, por lo demás había sido ya objeto de un acuerdo político entre el Gobierno y varias de esas organizaciones, con la aquiescencia de los partidos tradicionales.

Recogemos esta iniciativa por considerar que ella puede contribuir decisivamente para que se afiance la paz en el país, toda vez que por intermedio de la circunscripción nacional obtendrán los grupos rebeldes el espacio político de que hasta ahora han carecido, y podrán así llegar con sus candidatos al Congreso y tener opción de competir, en franca lid, por la Presidencia de la República. Pero como se trata, a todas luces, de una situación privilegiada para determinados grupos políticos, ella se concede por una sola vez, para las próximas elecciones generales, que tendrán lugar en 1994. Naturalmente quedan excluidos de esa situación los grupos de delincuencia común organizada —paramilitares, narcotraficantes, etc.— que decida, como lo han intentado ya, constituirse en organizaciones de tipo político, para así acogerse habilitadamente a los beneficios de la amnistía o el indulto.

Artículo 52.- Artículo nuevo:

"Cualquier ciudadano, grupos de ciudadanos o partido político, podrá hacer oposición al gobierno de turno, ciñéndose al ordenamiento jurídico vigente y a los principios que inspira la democracia. La oposición debe entenderse como una función pública encaminada a fiscalizar la acción gubernamental y a ofrecerle al pueblo alternativas en la orientación del Estado, dentro de los principios democráticos.

"La oposición gozará de las mismas garantías y los mismos derechos que se ofrezcan a los partidos adictos al Gobierno. Los partidos de oposición cuyo caudal electoral sea superior al diez por ciento (10%) del total nacional, tendrán acceso permanente a los medios de comunicación social del Estado, en los términos que la ley determine.

"Para los cargos de contralor general de la República y de procurador general de la Nación deberá elegirse a un ciudadano afiliado al segundo partido que siga en votos al del Presidente de la República, en la elección presidencial. En tales dependencias se dará participación proporcional a los demás partidos de oposición con representación en el Congreso".

"En todo caso, la ley determinará un estatuto de la oposición".

El nuevo artículo que proponemos podría denominarse como el "estatuto constitucional de la oposición". Introduce en la Carta a la oposición como una institución política que antes no figuraba, reconociéndola, para empezar, como un derecho del cual son acreedores tanto cualquier ciudadano, individualmente considerado, como cualquier grupo de ciudadanos —entendidos como tales "los movimientos", "alianzas", "sectores" o "frentes" de

tipo político, y, desde luego, los partidos políticos propiamente dichos, bajo condición expresa de que ese derecho se ejerza dentro de los lineamientos del orden jurídico establecido y los principios de la democracia. Es decir, que si la oposición se hace por fuera de estos parámetros, desconociendo el orden jurídico o yendo contra los principios democráticos, dejará de ser reconocida como un derecho y, por tanto, no gozará de la protección ni de las garantías que el Estado debe brindarle, conforme a lo dicho al comienzo del segundo inciso.

La norma, por otra parte, define lo que debe entenderse por "oposición" y le señala sus fines. En cuanto a lo primero, señala que ésta es una "función pública", es decir, que puede ejercerla cualquier ciudadano, individual o colectivamente, de manera pública y no privada ni subrepticamente. Siendo un derecho consagrado en la propia Constitución, nadie tendrá por qué hacer oposición clandestina, ni apelar a medios que no puedan utilizarse públicamente por ello. La publicidad de la oposición está, por lo demás, garantizada en la segunda parte del inciso segundo, que obliga al Estado a dar acceso permanente a sus medios masivos de comunicación social a los partidos de oposición, siempre y cuando su caudal electoral no sea inferior al diez por ciento (10%) del total nacional. En cuanto a lo segundo, la norma señala a la oposición dos finalidades esenciales: fiscalizar la acción del Gobierno y ofrecerle al electorado alternativas en la orientación del Estado. Consideramos necesario reiterar aquí que todo ello debe hacerse "dentro de los principios democráticos".

Consecuente con estos fines, y para facilitar aún más la eficacia democrática de la oposición, en el inciso tercero se determina expresamente que los principales cargos de fiscalización, esto es la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, deben estar en manos de la oposición. Y se concreta que sus titulares deben pertenecer al segundo partido en votos en las elecciones presidenciales, distinto del de presidente de la República. Pero para evitar que se repitan los vicios que se han criticado, especialmente a la Contraloría, sobre todo el de que estos organismos se conviertan en botín burocrático de un solo partido —en este caso el segundo en votación—, se señala además, que en ellos tendrán representación proporcional todos los otros partidos de oposición que hayan obtenido representación parlamentaria.

TÍTULO XX

Artículo 53.- Artículo nuevo:

"Habrá una Corte Constitucional, integrada por ocho magistrados, elegidos por la misma corporación de ternas presentadas por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, quienes permanecerán en sus cargos mientras observen buena conducta y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso.

"Para ser magistrado de la Corte Constitucional se requiere ser abogado especializado en Derecho Público, y

reunir las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia".

Artículo 52.- Artículo nuevo:

"A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, tendrá las siguientes facultades:

"1ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación;

"2ª. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 13 y 14, y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano;

"3ª. Decidir definitivamente, de oficio, sobre la exequibilidad de todos los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional. En estos casos, cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de dichos decretos;

"4ª. Decidir sobre la Constitucionalidad de los tratados públicos que hayan sido concluidos por el Gobierno, antes de su aprobación por el Congreso.

"En las acciones de inexequibilidad deberá intervenir siempre el procurador general de la Nación. El procurador dispondrá de un término de treinta días para rendir concepto y la Corte Constitucional de sesenta días para decidir. El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley".

La creación de la Corte Constitucional, propuesta en estos dos nuevos artículos, es otra necesidad sentida del país. Se trata de establecer un organismo especializado que se encargue de la trascendental función de la defensa de la Constitución, tarea ésta hasta ahora confiada a la Corte Suprema de Justicia, paralelamente con las de servir de tribunal de casación en asuntos civiles, penales y laborales, además de las atribuciones judiciales que la Constitución le confiere. En muchos países del mundo moderno se ha instaurado este mecanismo de control jurisdiccional de constitucionalidad, establecido por primera vez en Austria, por iniciativa del eminente jurista Hans Kelsen, en 1920. Este sistema, llamado de "control concentrado", se implantó luego en Italia en 1948, en Alemania Federal en 1949, en Chipre en 1960, en Turquía y Yugoslavia en 1963 y en algunos otros países posteriormente. En Francia, la Corte Constitucional existe desde 1958 y tanto allí, como en los otros Estados donde funciona este tipo de tribunal, los resultados han sido ampliamente favorables.

Colombia ha tenido sin duda uno de los sistemas de control de constitucionalidad

más completos y, a la vez, más complejos, que algunos tratadistas han dado en llamar "difuso", por cuanto en él intervienen, en distintas instancias, todas las ramas del poder, y dentro de la jurisdiccional, tanto la Corte Suprema como el Consejo de Estado. Se trata entonces de concentrar esta delicada función en un tribunal independiente, compuesto por especialistas en Derecho Público, con lo cual se le quita a la Corte tan grande responsabilidad, que actualmente se suma, como antes se indicó, a las de servir de tribunal de máxima instancia en asuntos civiles, penales y laborales, además de los asuntos judiciales que le competen.

Y, de paso, se corrige la anomalía que con mucha frecuencia se ha presentado en esa alta corporación, en los casos de juicios de inconstitucionalidad, cuando ocurre que las ponencias presentadas por la Sala Constitucional, integrada, según mandato de la Carta, por magistrados especialistas en Derecho Público, son desconocidas o derrotadas en Sala Plena por los magistrados especialistas en las otras áreas, civil, penal y laboral.

Como función nueva, que se asigna a la Corte Constitucional, figura en el numeral 4º la del control de constitucionalidad, de los tratados públicos concluidos por el Gobierno nacional, antes de ser ellos sometidos a la aprobación del Congreso. Se trata con ello de llenar un grave vacío que se presenta, actualmente, en esta materia de nuestra Carta, y que ha conducido a serios problemas de interpretación sobre asunto tan delicado. Con esta disposición se define, de una vez por todas, que los tratados públicos, antes de convertirse en ley de la República, están sometidos, de la misma manera que cualquier otro proyecto de ley, al control de un órgano jurisdiccional, en este caso de la Corte Constitucional.

Artículo 54.- Suprimanse los artículos 214 y 217 de la Constitución Nacional.

La supresión de estos artículos obedece a que, por una parte, la jurisdicción constitucional quedó en manos de la Corte Constitucional, conforme al artículo de nuestro proyecto y, por la otra, las funciones hasta ahora encomendadas al Tribunal Disciplinario (art. 217), pasaron, como se explicó en la exposición de motivos del artículo de nuestro proyecto, al Consejo Superior de la Administración de Justicia.

Artículo 54.- El artículo 218 de la Constitución quedará así:

"La Constitución podrá ser reformada por un Acto Constituyente, discutido y aprobado primeramente por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente discutido y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que integran cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto Constituyente, lo hará el presidente del Congreso.

"Igualmente puede ser reformada la Constitución mediante los procedimientos de democracia directa establecidos en el artículo....".