



72047

GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 35

Bogotá, D.E., miércoles 3 de abril de 1991

Edición de 16 páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

HORACIO SERPA URIBE
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO
Relator

RELATORIA

Propuestas de Organizaciones No Institucionales

Nº 10

REFORMA AL REGIMEN DEPARTAMENTAL

Autor: ASOCIACION DE DIPUTADOS,
CONSEJEROS INTENDENCIALES Y
COMISARIALES DE COLOMBIA

Pág Nº 2

Nº 11

DE LOS DERECHOS SOCIALES

Autor: CONFEDERACION DE
TRABAJADORES DE COLOMBIA
CTC.

Pág Nº 9

Nº 12

REFORMA CONSTITUCIONAL

Autor: UNIVERSIDAD CATOLICA DE
COLOMBIA

Pág Nº 10

Nº 13

PROPUESTAS ESPECIFICAS A LA A.N.C.

Autor: CONFERENCIA EPISCOPAL
DE COLOMBIA

Pág Nº 12

Propuestas de Organizaciones no Institucionales

Nº 10

REFORMA AL REGIMEN
DEPARTAMENTALAutor: ASOCIACION DE DIPUTADOS, CONSEJEROS INTENDENCIALES
Y COMISARIALES DE COLOMBIA

PRESENTACION

Ha sido una permanente preocupación de los diputados consejeros intendenciales y comisariales, el deterioro de los mecanismos regionales de participación, a causa del asfixiante centralismo que hasta ahora parece comenzar a ceder.

Es por ello que no podemos dejar pasar la transcendental oportunidad para presentar ante la Asamblea Nacional Constituyente una propuesta que recoge nuestra experiencia en las Asambleas Departamentales y en los consejos intendenciales y comisariales. Somos conscientes de la grave crisis que hoy viven estas corporaciones, causado principalmente por la misma crisis de los departamentos, las intendencias y las comisarias, como entidades promotoras y gestoras del desarrollo integral de las regiones, así como por la falta de funciones específicas.

Pensamos que es la oportunidad de crear un ordenamiento territorial más acorde con nuestra realidad que fundamente e impulse la verdadera democracia regional y local, y que sea instrumento para la transformación y el cambio de las injustas condiciones de vida que hoy sufren los pobladores de las provincias.

La propuesta que presentamos pretende poner término a los vicios e irresponsabilidades del sistema de representación actual, lo mismo que el centralismo mediante el establecimiento de los siguientes principios:

1.- Reconocimiento de las actuales intendencias y comisarias como departamentos especiales, lo mismo que de las provincias y asentamientos indígenas como entidades territoriales.

2.- La República de Colombia reconoce y promueve la autonomía de las entidades territoriales y efectuará en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización, adoptando los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y la descentralización.

3.- La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce directamente a través de sus representantes y por vía de referéndum. Los representantes elegidos son responsables ante sus electores, quienes pueden revocarle el mandato en los términos y casos que señala la ley.

4.- Se definen como principios de la autonomía regional y local, la unidad nacional, la supremacía de la voluntad popular, la solidaridad y la participación democrática.

5.- Nos identificamos con las funciones

que se le atribuyen al departamento en el artículo 205 del proyecto de reforma constitucional, presentado por el Gobierno.

6.- Planteamos que el Congreso de la República debe ser bicameral, siendo el Senado elegido mediante circunscripción nacional, para representar al pueblo, y la Cámara de Representantes por circunscripción departamental, para representar a las regiones.

7.- Planteamos la elección popular de los gobernadores utilizando el mecanismo de la doble vuelta, si ninguno de los candidatos alcanza en la primera oportunidad la mayoría absoluta de la votación.

En cuanto a la transformación de las Asambleas Departamentales, proponemos:

En los departamentos y en los departamentos especiales habrá una corporación de elección popular, que se denominará Asamblea Departamental.

Cada departamento constituirá una circunscripción para la elección de diputados. Dentro de los límites de cada departamento, la ley podrá formar círculos principales para la elección de diputados y fijará el número que elegirá cada uno de ellos, con base en la población respectiva.

En la elección de los diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca, habrá dos circunscripciones electorales: la del Distrito Especial de Bogotá y la del resto del departamento.

Los diputados son elegidos para el mismo periodo de los gobernadores y tendrán voz en los Concejos Municipales de su respectiva circunscripción electoral.

La Asamblea estará integrada por no menos de quince ni más de treinta diputados, según lo determine la ley, atendida la población respectiva.

Las Asambleas se reunirán ordinariamente durante periodos de 60 días cada semestre, de acuerdo a la ley.

Las Asambleas se reunirán en forma extraordinaria cuando sean convocadas por el gobernador, caso en el cual conocerán únicamente de los asuntos previstos en la convocatoria. También lo podrán hacer por iniciativa de la mesa directiva, en los términos que señale la ley.

La Ley determinará los regímenes de calidades, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones de los diputados. Así mismo, definirá el régimen salarial y prestacional.

Proponemos retirar la designación "corporación administrativa" por corporación de elección popular en la perspectiva de permitir la ampliación de facultades y funciones de las Asambleas a otros campos

como lo puede ser el control político al Ejecutivo departamental. Igualmente, planteamos que los concejos intendenciales y comisariales asuman no sólo el mismo, sino las mismas funciones y responsabilidades de las Asambleas Departamentales en sus respectivas jurisdicciones.

Se deja al legislador la posibilidad de organizar círculos electorales provinciales para la conformación de las Asambleas Departamentales, pudiendo el Congreso de la República delegar tal atribución a la misma Asamblea.

Para asegurar una mejor representación de los municipios de Cundinamarca, y en general de las comunidades de las provincias, planteamos que para el caso existan dos circunscripciones electorales. Pensamos que una Asamblea Departamental así conformada, podría lograr una mejor comunicación para concertar intereses, políticas y acciones a desarrollar en el centro del país.

Teniendo en cuenta la elección popular de gobernadores, se establece que el periodo de los diputados debe ser igual al del Ejecutivo departamental, planteamos que las Asambleas se puedan reunir 120 días al año (60 cada semestre) dejando al legislador la definición de las fechas, de tal manera que se le acoplen en la expedición del presupuesto, plan de desarrollo, periodo fiscal, etcétera. También pueden autoconvocarse a iniciativa de la mesa directiva de la corporación.

Las funciones que desarrollarán las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas son:

1.- Reglamentar, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del departamento;

2.- Expedir disposiciones legislativas que se deriven de las facultades extraordinarias que le delegue el Congreso, particularmente en materia judicial, de control, de desarrollo territorial, de carrera administrativa, de policía, de educación y de protección ecológica;

3.- Adelantar el control político al Ejecutivo departamental de acuerdo a los principios constitucionales y legales;

4.- Crear y suprimir municipios, segregar o agregar territorio a las mismas entidades territoriales, de acuerdo a los términos que señale la ley;

5.- Aprobar, por iniciativa del gobernador, el plan de desarrollo integral del departamento;

6.- Determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración

departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, de acuerdo a los términos de la carrera administrativa;

7.- Crear, por iniciativa del gobernador, organismos y entidades administrativas para el cumplimiento de las funciones o para la prestación de los servicios a su cargo;

8.- Expedir el presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el gobernador;

9.- Reglamentar el régimen de control fiscal y de gestión departamental y nombrar al contralor departamental para períodos iguales al del gobernador. El contralor no podrá ser reelegido;

10.- Decretar los tributos para el cumplimiento de las funciones departamentales de conformidad con la ley.

11.- Autorizar al gobernador para ejercer precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas, señalando el plazo y los principios y directrices para su ejercicio, salvo las derivadas de la delegación legislativa o de las facultades extraordinarias que se le otorgue al Congreso.

12.- Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales, de acuerdo con las normas constitucionales y legales;

13.- Convocar a consultas populares de interés seccional, de acuerdo al ordenamiento legal.

14.- Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento, y que no correspondan a la Nación ni al departamentao.

15.- Desarrollar todas las facultades que le señale la ley. Estamos seguros de que si se adoptan las modificaciones que planteamos, podremos contar con una nueva Asamblea Departamental al servicio del desarrollo regional del país y de las comunidades locales.

La junta directiva de la Asociación nacional de diputados, consejeros intendenciales y comisarios de Colombia, agradece la especial colaboración que la Asamblea de Cundinamarca ha prestado para la elaboración del presente documento.

Félix Guerrero Orejuela, director ejecutivo Asociación Nacional de diputados y consejeros intendenciales de Colombia.

2. MARCO GLOBAL DEL REORDENAMIENTO POLITICO-ADMINISTRATIVO.

Es indispensable tener en cuenta, de manera integral, el tipo de Estado que va a construir la Asamblea Nacional Constituyente para poder plantear el diseño y organización de una de sus partes, cual es el régimen territorial, es decir, la presencia del Estado en todas las regiones y viceversa. La naturaleza del régimen político que se adopte, lo mismo que la Carta de nuevos deberes y derechos ciudadanos, el replanteamiento en la composición y funciones del Congreso de la República, el papel de los poderes Ejecutivo y Judicial, los mecanismos de control a la gestión pública, los métodos para reformar la Constitución, son temas que necesariamente deben estar articulados a la organización territorial del Estado, de tal manera que se garantice el desarrollo integral del país y todas sus regiones, el mejoramiento de la calidad de

vida y la modernización eficiente y eficaz de la acción del Estado.

Aunque desde principios del siglo XIX, el alemán Johann Von Thunen incorporó por primera vez la concepción del espacio al análisis económico, al establecer un modelo de desarrollo agrícola a partir del epicentro urbano, solamente a partir de la Segunda Guerra Mundial la teoría económica y del Estado empieza a preocuparse de la incidencia del espacio físico en el proceso de desarrollo de los pueblos, lo mismo que el tipo de instituciones de gobierno y administración que le permita a las regiones el desarrollo integral y la optimización de sus ventajas comparativas.

La nueva organización político-administrativa del territorio colombiano debe interpretar las diversas realidades regionales e integrarlas a la nación, porque hoy los departamentos, las intendencias y comisarias no lo permiten. La actual organización territorial es postiza y no obedece a criterios técnicos de distribución y ordenamiento que tengan en cuenta sus características y particularidades económicas, antropológicas, culturales, sociológicas, geográficas e históricas y sólo ha permitido la consagración de privilegios para determinadas regiones y la discriminación de otras, en especial de los denominados "territorios nacionales".

La reforma constitucional propuesta a Colombia durante la administración del doctor Alfonso López Michelsen, promovió una serie de estudios de regionalización del país, elaborados principalmente por el Departamento Nacional de Planeación, con base en el flujo de servicios, de bienes y de población, es decir, de las corrientes migratorias, se definieron distintas alternativas de jerarquización de ciudades y de regionalización del territorio colombiano. Desde entonces, insistentemente se ha planteado que el departamento, como estructura político-administrativa, no opera sólo por los problemas referentes a sus límites geográficos, sino por las precarias funciones que desempeña, hoy puestas en crisis por el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal que fortalece al municipio.

2.1. EL NUEVO TIPO DE ESTADO DESCENTRALIZADO.

Uno de los rasgos característicos de nuestra historia es el permanente conflicto por procurar al país una organización territorial que efectivamente interprete las necesidades, requerimientos y potencialidades de las diversas regiones. La "patria boba" entre 1810 y 1815 se caracterizó por el enfrentamiento entre federalistas (Camilo Torres) y centralistas (Antonio Nariño), y las sucesivas constituciones de todo el siglo pasado fueron el producto de la imposición casi alternativa de los triunfadores de las respectivas guerras civiles, generadas precisamente por el enfrentamiento entre las dos tendencias mencionadas.

Una vez derrotados los radicales abandonados de las ideas federalistas en la batalla de la Humareda en 1885, se concertó la fórmula de "descentralización administrativa y centralización política" que regenta nuestra Constitución desde 1886. Los últimos ciento cuatro años se han caracterizado, también, por permanentes reformas constitucionales enmarcadas en la fórmula de 1886 que instituyó la elección

popular de alcaldes y las consultas populares a nivel municipal. En el anexo podemos apreciar la evolución constitucional que ha determinado la actual estructura político-administrativa y el régimen territorial colombiano.

Hoy, finalizando el siglo XX, los diputados y consejeros intendenciales y comisarios, consideramos que el país no puede, ni debe continuar presenciando el interminable esfuerzo casi mendigante que realizan las regiones y municipios apartados para poder acceder a las condiciones mínimas de desarrollo para que sus pobladores puedan vivir dignamente. Es el momento para que la Asamblea Nacional Constituyente interprete el sentimiento de la región y el municipio, definiendo una serie de principios constitucionales que le permitan el libre juego a los departamentos para buscar el bienestar de sus gentes y la optimización del empleo de sus recursos, dejando al Estado central la construcción de un proyecto nacional exitoso que "jalene" el desarrollo regional y local.

Planteamos que en la primera parte de la nueva Constitución, que es donde se deben consagrar los principios dogmáticos, se incluya un precepto que regente u oriente toda la acción de las autoridades y del Estado desde la perspectiva del respeto y acatamiento de la autonomía regional y local. Dicho precepto podría ser:

Artículo.- La República de Colombia reconoce y promueve la autonomía de los departamentos, los departamentos especiales, las provincias y los municipios en el grado que establece la Constitución. Efectuará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa y adoptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y la descentralización.

Con este principio constitucional se reconoce la gran diversidad regional del país y se consagra la autonomía de las entidades territoriales para encarar su propio desarrollo, así como para participar más directamente de las ventajas comparativas que posean.

Igualmente, se define la descentralización como principio de la acción de todas las ramas del Poder Público y en especial de la administración pública, con lo cual se deja en libertad al poder central para encarar los retos crecientes de la internacionalización de la vida colombiana y el desarrollo e implementación de proyectos estratégicos para la modernización nacional.

La descentralización la entendemos como un proceso en el cual se da un traspaso de funciones de un nivel de gobierno a otro, o entre entes de un mismo nivel, siendo el receptor autónomo (descentralización administrativa funcional) cuando se transfieren recursos fiscales nacionales a un nivel subordinado (descentralización fiscal) o cuando se transfiere poder decisorio a autoridades locales y regionales designadas mediante el voto y/o a través de formas de participación popular (descentralización política).

En muchos casos, el concepto de descentralización se confunde con términos como los de desconcentración, delegación, deslocalización y privatización. La desconcentración se refiere a la transferencia de autoridad para la toma de decisiones a instancias o agencias subordinadas al ente central. Estas agencias no tienen, necesariamente, ni personería jurídica propia, ni

presupuesto, ni reglamento administrativo propio. La delegación transfiere competencias, poder de decisión o funciones —de manera temporal— siempre y cuando así lo determine el cuerpo legal. Sin embargo, hay quienes aclaran que se trata sólo de transferir el manejo de alguna función a una agencia controlada por el ente central. La deslocalización, tal como su nombre lo dice, hace referencia al cambio de localización o lugar de actividades de servicio, administración o producción. La devolución hace alusión al fortalecimiento legal y financiero de instancias gubernamentales que no están bajo el control del Gobierno central y la privatización es la acción de transferir funciones hacia organizaciones de diverso tipo de carácter privado, por parte del Gobierno central.

2.2. LA SOBERANÍA POPULAR Y LA REVOCATORIA DEL MANDATO.

Aspecto fundamental para la modernización del régimen territorial es la legitimidad del origen del poder político y la responsabilidad de quienes lo detentan.

La concepción añeja de la soberanía nacional, sobre lo que hoy se fundamenta el origen de los poderes públicos, ha permitido que la evolución política e institucional del país esté completamente desarticulada de la evolución de la sociedad colombiana. Hoy el pueblo no se siente interpretado por sus instituciones, encuentra innumerables trabas para participar efectivamente en la toma de decisiones que comprometen su propio destino y el sistema de representación política se encuentra viciado por la irresponsabilidad del elegido frente al elector que grotescamente observamos en el actual artículo 179 de la Carta.

La soberanía debe residir única y exclusivamente en el pueblo, para solidificar y legitimar el ejercicio del poder político, a la vez que se le racionalice jurídicamente. Con la progresiva jurisdicción del Estado y con su respectiva reducción a ordenamiento, algunos han señalado que en la base de toda Constitución debe concebirse el "poder constituyente", el creador del "ordenamiento", para que la juridicidad evolucione al mismo ritmo que lo hace la sociedad.

La Constitución Nacional no puede ser una "camisa de fuerza" que impida o retarde el desarrollo del país y de sus regiones, sino que tiene que actuar más bien como un instrumento dinamizador del cambio y del desarrollo integral.

Los diputados y consejeros intencionales y comisariales consideramos que se debe modernizar la concepción política del origen del poder político y de su ejercicio. Con ello, estaremos mejorando la legitimidad de la acción de las autoridades, del Congreso y demás cuerpos colegiados, pero, ante todo, permitiremos el ejercicio pleno y real de los derechos civiles y políticos de los colombianos de manera responsable.

Pero la transformación que planteamos no sólo implica un cambio en el ordenamiento constitucional, sino que debe conllevar a un cambio en la mentalidad individual y colectiva. En efecto, vivimos en un estado tradicionalmente paternalista donde la población asume una conciencia esencialmente sumisa y formalmente igual y autónoma. Esta incoherencia del individuo se caracteriza por su incapacidad para asumir responsablemente el destino de su

propia vida y la incapacidad para participar en las responsabilidades sociales y políticas, con vigor y creatividad, para la búsqueda de soluciones a mejorar la calidad de vida, y entonces, toda solución debe provenir del Estado porque en él, el individuo ha depositado toda su fuerza creadora: si el Estado ha asumido la responsabilidad de mi propio ser, de él deben provenir todas las formas de solución de las necesidades sociales o individuales.

Por todo lo anterior, consideramos que debe consagrarse el siguiente principio:

Artículo. La soberanía pertenece al pueblo, lo que ejerce directamente a través de sus representantes y por vía de referéndum. Ningún sector del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio.

Los representantes son responsables frente a sus electores, quienes pueden revocarle el mandato en los términos y casos que señale la ley.

Mediante el artículo propuesto, planteamos que el pueblo pueda realmente ser el portador del diseño de su propio destino, a la vez que se define la representación política como una forma de racionalización de la actividad del poder del Estado, convirtiendo al Gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. Todo poder proviene del pueblo, de ahí que los poderes se ejercen en virtud de una delegación, pero una delegación responsable y comprometida con el mandato que le otorgó el pueblo sobre la base de unas propuestas ideológicas y pragmáticas que debe cumplir el representante.

Es importante señalar, de manera breve, las implicaciones que tiene el artículo que planteamos sobre los partidos políticos, al plantear la subordinación del individuo a sus electores, también se deben institucionalizar los partidos políticos, de tal manera que dejen de ser simples organizaciones electorales para convertirse en organizaciones democráticas que interpreten sectores de la población, la orienten y sirvan de verdaderos instrumentos de intermediación entre sectores de la comunidad y los intereses generales de la nación.

Igualmente, transforma el sentido de las elecciones y la significación del Congreso y demás "cuerpos colegiados". La elección adquiere el sentido de una consulta a la opinión y voluntad popular, un medio a través del cual el cuerpo electoral expresa su pensamiento sobre la conducción del Estado. Las elecciones deben constituirse en una técnica para la designación, operando como un medio de enlace entre la opinión y la voluntad de los electores y la futura acción del representante, que en el sentido que proponemos si pasa verdaderamente a representar la voluntad popular.

Los anteriores aspectos modifican necesariamente el papel del Congreso y de los cuerpos colegiados. Estos ya no serán asambleas deliberantes que actúan arbitrariamente a su "leal saber y entender" por la nación, la región o el municipio, sino que deben ser los instrumentos idóneos para llegar a acuerdos y concertaciones sobre las diversas tendencias de la voluntad popular. No será ni una reunión de procuradores de intereses hostiles, ni de representantes de la nación, ente abstracto y difuso, sino del interés popular.

2.3. EL NUEVO REGIMEN TERRITORIAL

La Constitución Nacional vigente contiene múltiples, dispersos e incoherentes principios de ordenamiento territorial. Algunas de las normas constitucionales son excepcionales o particulares y resultan contraproducentes para un ordenamiento global de la división del territorio, acorde con las funciones y los ingresos de cada nivel y con las relaciones fiscales intergubernamentales. De la misma manera, hace caso omiso de la diversidad cultural, etnológica, histórica y económica de las regiones del país, pretendiendo negar la diversidad y el particularismo de nuestras comarcas.

No somos partidarios de un reordenamiento territorial que modifique los actuales límites de departamentos, intendencias, comisarias y municipios, porque dicho cambio no modifica por sí mismo las injustas condiciones en que se encuentran sus pobladores. Planteamos si, que se reconozca la diversidad regional basada en circunstancias o rasgos étnicos, geográficos, lingüísticos, históricos y socioeconómicos, en procura de definir una vertebración del país sobre la base del reconocimiento de la personalidad política propia de la región —considerada como una realidad existente, pero dinámica, viva y viviente— y en el marco de la unidad nacional.

El problema común en el mundo contemporáneo, sobre todo en los estados del "tercer mundo", es la afanosa búsqueda de un nuevo punto de equilibrio en el que se combinen adecuadamente la unidad mayoritariamente considerada como un logro irrenunciable, y la autonomía de los distintos pueblos que antaño contribuyeron a forjar la unidad en torno a ideales de libertad, confraternidad e igualdad. La tendencia predominante en el marco de la necesaria redistribución del poder político, entre el centro y la periferia, se cristaliza en lo que se ha denominado el Estado Regional, intermedio entre el Estado unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional.

Sin entrar en polémica sobre la naturaleza jurídica del Estado Regional, que consideramos una realidad jurídica independiente y conveniente para nuestro país, éste ha tenido realizaciones positivamente diferentes en los distintos ordenamientos estatales que se han clasificado de la siguiente manera:

a) Estados en que el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio que se subdivide en regiones autónomas organizadas según un modelo uniforme. Este modelo, que se asimila al vigente en nuestro país, en la mayoría de los casos ha tenido aplicaciones meramente transitorias dando paso a Estados unitarios rigidamente centralizados o a Estados Federales.

b) Estados regionales en los que el ordenamiento regional es una excepción que se aplica limitadamente a algunas regiones cuyas peculiaridades exigen un tratamiento jurídico distinto del genéricamente dispuesto para todo el territorio. El ejemplo tipo, es el del "Estado Integral" construido por la constitución española de 1931, como forma superadora de la antitesis Estado Unitario-Estado Federal caracterizado por una autonomía regional y que se basa en el

principio de libre disposición de los territorios interesados en el acceso a la autonomía.

c) Estados en los que coexisten dos ordenamientos regionales, uno común para la mayoría de las regiones, dotadas de un estatuto ordinario y otro especial para determinadas regiones dadas sus peculiaridades, a las que se atribuyen formas y condiciones particulares de autonomía según estatutos adoptados constitucional o legalmente. Este modelo lo podemos apreciar en la constitución italiana de 1947, la cual configura a las regiones un régimen de autonomía a la vez que las considera como elementos esenciales de la organización estatal.

Especial atención merece el caso español. La Constitución española de 1978, en su artículo 2 proclama que: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". De esta forma la Ley fundamental española altera de modo sustancial las bases tradicionales de organización del estado español a lo largo de su historia constitucional que, con la excepción del "estado integral" diseñado por la Constitución de 1931, se ha asentado sobre el modelo estructural del Estado nación unitario y centralizado, cuya raíz se encuentra en la Revolución Francesa, rompiendo la tradición secular española del estado plural cuyos orígenes se remontan a la Baja Edad Media. La nueva organización territorial española, que da lugar —reiteramos— a la voladura del modelo centralista francés, ("El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades autónomas que se constituyen. Estos entes gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses", establece el artículo 137 de la Constitución), se enmarca dentro del proceso de racionalización de la vida política y de profundización en la democracia, la participación de los ciudadanos y el pluralismo.

El proceso de descentralización política, iniciado en 1977 con los regímenes provisionales de autonomía o preautonomía, ha culminado en la constitución, de forma gradual, de las diecisiete Comunidades Autónomas cuyos Estados de Autonomía —que forma parte del bloque de constitucionalidad— establecen el marco institucional y competencial. Las Comunidades Autónomas son corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política que tiene como esfera y límite de su actividad los intereses que le son propios (Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981), son instituciones que asumen determinados poderes y facultades antes residenciados en el Estado central, dotados de personalidad jurídica y potestad de autogobierno.

La Constitución española de 1978 ha evitado bautizar el nuevo Estado así creado, con lo que quiere significarse que el camino hacia la meta del Estado plurinacional caben distintos ritmos evolutivos. El modelo estructural creado es flexible, abierto y dinámico, lo que favorece las cosas desde el punto de vista político, aun cuando las enturbia jurídicamente, al no ser posible su encuadramiento formal en los dos tipos dogmáticos convencionales, federal o re-

gional; este hecho ha multiplicado los intentos definidores del nuevo Estado así creado: autonómico, unitario regionalizable, regional, federo-regional..., pero lo que, en todo caso, singulariza al Estado de las autonomías respecto al federal y regional es que la Constitución no enumera a las Comunidades Autónomas que lo componen, ni establece un reparto igualitario de las competencias, ni todas ellas se constituyen simultáneamente. Sin perjuicio de importantes matizaciones (poder constituyente único, distribución territorial del poder desde la previa existencia de un Estado unitario, potestad autonormativa derivada y no originada), el resultado final del estado de las autonomías podría aproximarse al Estado Federal, aunque no quiere ello decir que su destino final sea llegar a ese tipo de Estado. En cualquier caso, lo cierto es que las Comunidades Autónomas resultan investidas de tal cantidad de poderes que podrían muy bien envidiar muchos de los Estados miembros de algunas federaciones de nuestros días.

Los principios estructurados del Estado de las autonomías, que condicionan el mismo y le dan su auténtica configuración, han sido sucesivamente desgranados por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: el principio de unidad nacional —que es anterior y no fruto de la Constitución—, el principio de autonomía —autonomía política y no soberanía, que presenta dos vertientes: autonomía como derecho, y como principio de organización y funcionamiento del Estado—, el principio de supremacía del Derecho Estatal en todas las materias que no sean de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas —consecuencia de la superioridad de los fines generales sobre los específicamente comunitarios—, el principio de igualdad —principio que no puede romperse con el ejercicio del autogobierno—, el principio de solidaridad —síntesis entre los de unidad y autonomía— que permite la integración de las Comunidades Autónomas en la unidad estatal, sin perjuicio de su propia autonomía.

El principio de solidaridad como mecanismo de conexión profunda entre las Comunidades Autónomas y el Estado en el que se integran se traduce en dos consecuencias que permiten definir el Estado Autonómico como Estado cooperativo basado en la solidaridad: a) positivamente, el principio de solidaridad implica la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad estatal así como la cooperación orgánica y funcional entre el Estado y aquellas; b) negativamente, el principio de solidaridad se traduce en los límites —materiales, formales, territoriales y específicos— a la actuación de las Comunidades Autónomas consecuencia de aquella integración en la unidad del Estado, cuyos fines no puede desconocer.

Esta línea interpretativa abierta y dinámica, inspirada de cerca por el modo de federalismo cooperativo o *new federalism*, basado en la filosofía de la interdependencia frente al régimen de separación formal absoluta de competencias, se ha impuesto en la doctrina española a la hora de abordar las perspectivas de futuro del Estado de las Autonomías en cuanto implica que todas las unidades gubernamentales comparten la tarea común de ir dando cumplimiento a la voluntad popular.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, los diputados, consejeros intendenciales y comisarios planteamos el siguiente texto para incluir como nuevo artículo de la Constitución Nacional, en lo referente a la organización de su territorio:

Artículo.- La República de Colombia, única e indivisible, está compuesta por los departamentos, los departamentos especiales y las provincias y municipios en que se dividen éstos y aquellos, y conforman las entidades territoriales del Estado. Los asentamientos indígenas también son entidades territoriales.

Las entidades territoriales gozan de autonomía y funciones propias con arreglo a los principios de unidad nacional, supremacía de la voluntad popular, solidaridad y participación democrática.

Fuera de las entidades territoriales del Estado, podrán existir otras divisiones producto de la asociación entre ellas con el fin de aunar esfuerzos y posibilidades para lograr el bienestar común, según los términos y procedimientos que señale la ley".

Se define la existencia de cuatro entidades territoriales que gozarán de autonomía y funciones propias, es decir, que se institucionalizan las modalidades de descentralización administrativa y fiscal al contar con capacidad de gestión administrativa, financiera, presupuestal, organizativa y fiscal para el cumplimiento adecuado de sus atribuciones, lo mismo que la descentralización política al contar las entidades territoriales con las principales autoridades elegidas por voto popular.

Los departamentos especiales serían las actuales intendencias y comisarias, sin ningún otro requisito adicional y conservando sus demarcaciones actuales.

Es importante observar que en virtud a nuestra experiencia, los diputados, consejeros intendenciales y comisarios planteamos que la ley debe desarrollar el principio constitucional que consagra que los asentamientos indígenas sean considerados como entidades territoriales, gozando de las mismas prerrogativas de autonomía y respeto por su libre autodeterminación.

2.4. El papel de los departamentos.

No consideramos conveniente proceder a modificar las actuales demarcaciones de los departamentos, no sólo por lo engorroso del proceso, sino ante todo porque los problemas derivados de su falta de coherencia cultural, sociológica, antropológica, económica y geográfica, pueden ser subsanados mediante el fortalecimiento funcional y fiscal de las actuales estructuras; con la creación de la figura intermedia de las provincias, y finalmente con el impulso y estímulo a formas asociativas de entidades territoriales para el manejo de la problemática común.

La función primordial de los departamentos debe ser la gestión del desarrollo integral de su respectiva jurisdicción, sirviendo de entidad intermediadora entre las provincias y los municipios, los demás departamentos y la nación. Igualmente debe prestar a los municipios el apoyo necesario para su buen funcionamiento, el

mejoramiento de la calidad de la vida de sus pobladores, y el cuidado del medio ambiente y el ecosistema.

Los consejeros intendenciales y comisionados, lo mismo que los diputados, consideramos que deben ser los departamentos los que regulen el sistema operativo y funcional de las provincias. De la misma manera, el beneficio que rinde la explotación de los recursos naturales de las regiones debe ubicarse en primera instancia en la respectiva comarca.

Estamos de acuerdo con las funciones que se le atribuyen al departamento en el artículo 205 del proyecto N° 2 de reforma de la Constitución Política presentado por el gobierno a la Asamblea Nacional Constituyente y que establece:

Competencia de los departamentos

1. Los departamentos tendrán competencia dentro del ámbito de su jurisdicción, para los propósitos que señalan, sin oponerse al interés nacional o al de otros departamentos, sobre las siguientes materias:

- a) Planeación departamental;
- b) Turismo, salvo su promoción en el exterior;
- c) Transporte terrestre, fluvial y de cabotaje, para regular y controlar lo relativo a la prestación del servicio público departamental;
- d) Medio ambiente, con exclusión de los parques nacionales;
- e) Obras públicas departamentales y vías de comunicación cuyo itinerario se desarrolle integralmente en el territorio del departamento;
- f) Deporte, para su orientación, reglamentación, supervisión y estímulo; lo relativo al deporte aficionado, educación física y recreación;

g) Educación, para la planificación y programación de proyectos educativos, en los niveles básicos y media vocacional, y la creación de entidades de educación en los mismos niveles;

h) Salud, para planificar la prestación del servicio de salud y la creación de entidades con el mismo objeto, e

i) Saneamiento básico, para planificar proyectos relacionados con esta materia.

2. La competencia sobre las materias no asignadas a los departamentos corresponderá a la nación, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto. Sobre las de los departamentos, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstos. El derecho nacional relativo a las materias de competencia privativa de los departamentos, será supletorio del derecho departamental.

3. En las materias mencionadas en este artículo, en las cuales concurra la competencia nacional con las de los departamentos, compete a éstos la función administrativa correspondiente.

4. Igualmente corresponde a los departamentos la prestación de los servicios y la ejecución de las obras que les encomiende el Estatuto General de la Organización Territorial o la Ley.

Adicionalmente consideramos que los departamentos especiales deben constituirse, cada uno, en una circunscripción electoral diferente, de tal manera que las respectivas comunidades cuenten con voceros auténticos y efectivos en el Congreso de la República. Al respecto proponemos:

"Artículo.- Los departamentos y

departamentos especiales, constituyen circunscripciones electorales para la elección de miembros de la Cámara de Representantes.

La Ley determinará el mecanismo de elección, de tal manera que se procure la adecuada participación de las minorías y de las regiones apartadas. Igualmente definirá el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades para ser elegido miembro de la Cámara de Representantes".

Somos partidarios de un régimen bicameral, donde el Senado de la República sea elegido por voto de todos los colombianos mediante el mecanismo de circunscripción electoral, de tal manera que sea el representante de todo el pueblo y que propugne por la integridad nacional y el desarrollo de sus fronteras.

La Cámara de Representantes estaría compuesta por un número de miembros proporcional a la población de su respectiva jurisdicción, lo mismo que a la importancia estratégica de la región y deberá representar y ser vocera de los departamentos y departamentos especiales.

Igualmente, somos partidarios de la elección popular de los gobernadores para periodos de cuatro años. Este mecanismo de descentralización política, permitirá acelerar el proceso de descentralización del país y coadyuvará a la modernización de las regiones. Se hace indispensable, entonces que en el nivel departamental se defina claramente, basados en una ley marco de carácter nacional lo relativo al servicio civil y a la carrera administrativa. Sobre los dos temas mencionados anteriormente, proponemos los siguientes artículos:

"Artículo.- Los ciudadanos eligen directamente al presidente de la República, al procurador general de la Nación, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y juntas administradoras locales.

Para la elección de presidente de la República, gobernadores y alcaldes, se empleará el sistema de la doble vuelta, si ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta de la votación".

Planteamos el mecanismo de la mayoría absoluta para corregir los graves problemas políticos que se derivan de la existencia de una administración con un nivel de adhesión popular muy similar a su principal contrincante. Contar con una mayoría firme y sólida, indiscutiblemente ayuda mucho a una administración en el desarrollo de sus tareas.

El mecanismo de la doble vuelta permite alianzas y concertaciones de tipo programático y político, que son ratificadas por el mismo pueblo. De esta manera se frenan las tradicionales transacciones de tipo clientelista con los cuerpos colegiados y se asumen públicamente compromisos para el éxito de la gestión pública.

2.5. La creación de provincias.

Tal como lo señalamos anteriormente, somos partidarios de la reconstitución del régimen de las provincias que fue abolido en la reforma constitucional de 1945.

En muchos de los departamentos tales como Boyacá, Santander y Cundinamarca, aún es común hablar de provincias. En el Valle denominan a las provincias distritos, en Antioquia se han configurado los Centros Administrativos de Servicios Regio-

nales, CASER para desempeñar algunas tareas que deben cumplir las provincias.

Al consagrarlas como entidades territoriales, la ley debe determinar su estatuto legal básico, mediante una ley marco que debe ser desarrollada por las asambleas departamentales las cuales deben concertar su organización con los respectivos alcaldes. Sus funciones deben ser básicamente administrativas y para su estructuración deberán atenderse los aspectos culturales, geográficos, económicos, históricos y sociológicos que caracterizan la región.

Cada provincia será regida por un prefecto designado para un periodo de 3 años y que será elegido por los concejales de los respectivos municipios en asamblea especial de concejales de la provincia.

Existirá un consejo consultivo principal compuesto por los alcaldes y presidentes de los concejos municipales de la respectiva provincia.

Las provincias deben fortalecer la acción del departamento y deben permitir la democratización de las asambleas. El dr. Jaime Castro señala con razón que: "el departamento no puede ser una entidad fuerte y éste es uno de los propósitos de su reforma si las partes que lo componen las provincias y los municipios, son débiles y se encuentran abandonadas y deterioradas. La fortaleza y la capacidad de los departamentos son, en buena medida, el resultado de la capacidad sumada de quienes los integran.

Además, no se debe perder de vista que cuando se habla de la reforma del departamento lo que se persigue es su adecuación para que se pueda prestar unos servicios, construir unas obras y ejercer unas funciones, todo en beneficio de la comunidad. Las reformas del departamento se hacen, entonces, para colocarlo en condiciones que le permitan cumplir sus atribuciones. No se hace para conservar su unidad a cualquier costo, esa unidad debe entenderse pues como uno de los requisitos que necesita el departamento para ser más fuertes y para mostrar una mayor capacidad de acción. Así entendida es un medio y no un fin.

Y si recuerda que la recuperación de las provincias es uno de los objetivos de la descentralización, no es difícil concluir que los enemigos de la reorganización institucional de las provincias y de su fortalecimiento son lo mismo enemigos de la descentralización, es decir los detentadores de poderes y privilegios que desaparecen cuando se le otorga a los municipios y a las provincias el derecho de autogobernarse y autodeterminarse".

3. Significado e importancia de las asambleas departamentales

Las asambleas departamentales tradicionalmente han sido los cuerpos colegiados encargados de concertar el desarrollo regional, asumiendo la vocería de los diversos municipios y propagando por el equilibrio en la inversión pública en todas las comarcas de su respectiva jurisdicción, al igual que por el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores.

Debemos enfatizar en la importancia de la representación municipal y provincial en el ente departamental encargado de ser el intermediador con el nivel nacional. La representación política se justifica como respuesta en términos de poder a un

cambio de la estructura social, una evolución de las ideas y una transformación de la organización interior del poder del Estado. Los cuerpos colegiados, venidos a menos por pérdida de funciones y relajamiento ético de sus miembros, han dejado de ejercer un verdadero poder político, pero hoy es indispensable que se conviertan en centros de poder efectivo. Deben dejar de ser la expresión de intereses particulares para transformarse en órganos de co-gobierno y fiscalización de la acción del Ejecutivo.

De acuerdo al artículo 187 de la Constitución Nacional y 60 del Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986), corresponde a las asambleas por medio de ordenanzas:

1°. *Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales la prestación de los servicios a cargo del departamento.*

2°. *Fijar a iniciativa del gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales.*

3°. *Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento, y que no correspondan a la Nación y los municipios.*

4°. *Crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley.*

5°. *Determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneraciones a las distintas categorías de empleo.*

6°. *Crear, a iniciativa del gobernador los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley;*

7°. *Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del departamento con base en el proyecto presentado por el gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decretan inversiones y participaciones de fondos departamentales, las que decretan cesiones de bienes y rentas del departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador;*

8°. *Organizar la Contraloría Departamental y elegir contralor para un periodo de dos años;*

9°. *Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal;*

10°. *Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponde a las asambleas, y*

11°. *Las demás funciones que le señalen la Constitución y las leyes.*

Si prestamos atención a las funciones resaltadas, vemos que las Asambleas Departamentales son simples consejos asesores.

Hoy la opinión pública ve a las Asambleas Departamentales, al igual que a los consejos Intendenciales y comisariales como organismos vetustos, que lejos de mejorar la administración pública la perjudican y desorganizan, si es que no la desmoralizan. Han dejado de tener importancia, y algunos consideran que sólo son el premio de consolación para los políticos que no han alcanzado Senaturías ni representaciones.

Al quitárseles la iniciativa en el gasto público, lo mismo que para presentar proyectos que modernicen la administración, las Asambleas Departamentales se vieron paralizadas en sus funciones y posibilidades de sus verdaderos entes de transformación y cambio.

Complementariamente el creciente centralismo que se manifiesta paradójicamente bajo el nombre de la mal llamada "descentralización por servicios", inundó a los departamentos de delegaciones de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado, para prestar bajo el supuesto de mayor efectividad servicios como los de salud, educación, desarrollo agropecuario, vivienda, transporte, cuidado del medio ambiente, construcción y mantenimiento de vías, recreación y deporte, cultura, atención a la niñez y a la tercera edad y muchas otras que deberían ser competencia de las regiones. Sobre estos asuntos casi o nada pueden hacer las Asambleas Departamentales y los Consejos Intendenciales y comisariales no porque no quieran hacerlo, sino porque no tienen competencia para actuar en estos campos.

En este sentido el doctor Gustavo Zafrá Roldán, actual constituyente, manifestó en el seminario "Los departamentos, la descentralización y la autonomía municipal" realizado en Cali en julio de 1989 que "el departamento debería efectivamente coordinar, liderar, dirigir, como dice la Constitución: la inversión pública nacional dentro del departamento. Estoy hablando de la inversión de Telecom, estoy hablando de la inversión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, estoy hablando de la inversión del Servicio Nacional de Aprendizaje, estoy hablando del día que se recupere el Instituto de Crédito Territorial, estoy hablando de la inversión de los institutos descentralizados de los demás sectores sociales y obviamente de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, concretamente estoy hablando de la inversión en Colpuertos...". Los departamentos como ya lo hemos señalado, deben tener autonomía para el manejo de los asuntos que le competen al desarrollo regional y al bienestar de las respectivas comunidades.

Igualmente, el constituyente y exministro doctor Jaime Castro, gestor de la más reciente e importante transformación municipal, ha observado que la crisis de las Asambleas es la misma crisis de los departamentos. Al respecto, el doctor Castro señaló en el encuentro nacional de diputados y consejeros Intendenciales y comisariales realizado en julio de 1988 en Bogotá, las siguientes apreciaciones: "En principio, los departamentos pueden y deben hacer todo lo que requieran para asegurar el adelantamiento y mejora de sus

territorios y el bienestar de sus habitantes. En realidad, prácticamente no hacen nada como entidades prestadoras de servicios y ejecutoras de obras. Salvo discutibles y contadas excepciones, en ningún caso más de tres, los departamentos han fracasado en el cumplimiento de las tareas que, con pequeñas modificaciones, el país les ha asignado desde 1886.

Quien lo vea desde afuera, en los textos, en los organigramas, piensa que el departamento es eficiente entidad, que funciona a todo vapor, con altos índices de productividad. Sin embargo, una mirada más atenta que la simple lectura de sus presupuestos permite verificar cómo se trata simplemente de un extenso, costoso y complejo montaje burocrático. Que vive para sí mismo, que genera los recursos que necesita para sobrevivir, pero que no se proyecta hacia la comunidad en forma de servicios. Que se conforma con llenar el vacío que dejan los partidos políticos, faltos de la más mínima organización propia pues les resulta más fácil vivir como parásitos del presupuesto departamental. Los partidos consideran que la actividad de un secretario, sub-secretario, gerente, sub-gerente, director, sub-director, inspector de policía, rector de colegio o director de hospital tiene, indiscutiblemente, mayor poder de "arrastrar" y de "persuasión" ante las gentes que la de cualquier directorio, comando o comité. Por ello no hay nombramiento que no tenga su debida "coloración" política (léase grupista). Y en el ejercicio del cargo, la incondicionalidad reemplaza la competencia.

Han sido las mismas Asambleas Departamentales, lo mismo que los Consejos Intendenciales y Comisariales, mediante sus diputados y consejeros quienes hemos liderado las propuestas para transformar el régimen departamental para corregir los problemas y degeneraciones que se han producido y que bien señala el doctor Castro en su ponencia. Fue así como la mayoría de las mesas directivas de las Asambleas Departamentales y de los consejos Intendenciales y comisariales, le solicitaron al Gobierno nacional incluir los siguientes temas en el proyecto de acto reformatorio de la constitución política que presentaría a la Asamblea Constituyente:

—Que las Asambleas Departamentales y los consejos Intendenciales y comisariales puedan gozar de la iniciativa para distribuir el gasto público a fin de poder participar en forma equitativa en el desarrollo de las diferentes regiones.

—Descentralizar en las asambleas, las facultades de legislar sobre aspectos relacionados con la educación, la salud, adjudicación de tierras, servicios públicos, vivienda, etc. Pues la descentralización de la rama ejecutiva debe conllevar a la descentralización de la rama legislativa y judicial logrando así, el equilibrio entre las tres ramas del poder.

—Establecer la circunscripción provincial para la elección de congresistas y diputados.

—Ampliación del periodo de elección de los diputados a cuatro (4) años y realización de las sesiones ordinarias de las asambleas cuatro veces al año.

—Elección de gobernadores por un periodo de cuatro años.

—Reglamentar que las entidades nacionales que funcionan a nivel regional y/o local, sean administradas por unos comités

presididos por el gobernador y los delegados de las Asambleas y/o alcaldes y delegados del concejo municipal, según el caso; garantizando así una verdadera descentralización.

—Exigir que los territorios que perciben ingresos por explotación de recursos renovables, tengan derecho a la participación del 50% de las utilidades, deducidos los costos de explotación y no, unas simples regalías.

—Modificar las denominaciones de intendencias y comisarías, por la de departamentos especiales. Igualmente, que se consideren entidades territoriales a los corregimientos especiales, que harán parte de los departamentos especiales; es decir, que se dé vida jurídica y constitucional a los actuales corregimientos intendenciales y comisarías.

—Designar gobernadores especiales a los intendentes y comisarios.

—Crear una circunscripción electoral para cada uno de los departamentos especiales; buscando así, una auténtica representación.

—Establecer que en los departamentos especiales existan también Asambleas Departamentales, con el número de integrantes que la ley determine.

Todos estos aspectos los hemos tenido en cuenta a la hora de articular esta propuesta que muy respetuosamente presentamos a la Asamblea Nacional Constituyente.

4°. Los Consejos intendenciales y comisariales

Ha sido tanto el desconocimiento que tiene el Estado colombiano de estos territorios que nunca se ha observado con detenimiento que los nombres dados a estos territorios no coinciden en nada con la división territorial que se pretendió hacer con la Constitución de 1886.

Se conservó la denominación de intendencia, que venía desde la época colonial del año 1764 y que se mantuvo con la creación de las intendencias de Casanare y San Martín en 1852. Desaparece esta denominación en la Constitución de 1886 y reaparece nuevamente en 1910 y relacionadas con las comisarías especiales y los corregimientos en la Ley 4 de 1913.

Si esto aparece como grave para las intendencias es aún peor para las comisarías. Estas son tratadas en esta misma Ley de 1913 como parte de las intendencias equiparadas a los corregimientos cuando se dice "en las intendencias nacionales el Poder Ejecutivo podrá crear y organizar corregimientos o comisarías especiales, si lo estima conveniente para la mejor administración de ellas". Es absolutamente natural que durante esos años se viera difícil considerar la denominación apropiada para estas entidades territoriales. Las enormes distancias, la consideración de "poblaciones no civilizadas" que habitan estas regiones hacia imposible que el gobernante y el legislador encontraran la denominación exacta para ellas.

Hay cuando las carreteras y los aeropuertos acortan las distancias cuando debemos utilizar los recursos naturales de estas regiones para superar los problemas de atraso, pobreza y violencia, se hace necesario que se eleven a la categoría de departamentos especiales dentro de los principios de autonomía y descentralización que hemos planteado en este mismo documento.

El doctor Humberto Rodríguez Zambrano, presidente del Concejo Comisarial del Amazonas, ha señalado que es el momento para que el país resuma el dominio presencial sobre todo su territorio, permitiendo que sus regiones se vinculen al desarrollo integral de manera autónoma y rompiendo el dañino esquema centralista. "Es innegable que la mentalidad nacional está dirigida hacia el concepto de la ciudad como principal foco de necesidades de toda índole. Esto hace que nuestros territorios se vean como algo alejado, desconocido y sin muchos problemas. Se ha permitido que medio país sea manejado sin mucho apremio. Como gran solución, tal vez solamente por cumplir con la Constitución en lo que se refiere a la "Directa Administración", se ha designado a un funcionario, generalmente persona capaz, para que dirima, con una gran burocracia y sin recurso económico, la problemática de media Colombia que, además es el centro de atención del mundo entero, pero que nuestros gobiernos abrumados por las necesidades cotidianas prefieren dejar a un lado.

Vemos así cómo en el deseo de cumplir con la Constitución se ha ido concentrando cada vez más el poder decisorio en aparatos gubernamentales de Bogotá. La jefatura de Territorios Nacionales pasó a ser el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías. Esta concentración de poder es consecuencia lógica de lo que aparece actualmente en la Constitución. Cada nuevo gobierno quiere aparecer como mejor cumplidor de la norma de la Carta y crea nuevos poderes centrales y nuevas legislaciones. Como se evitarían de equivocaciones al conseguir que sin dejar de lado una asesoría directa y una legislación especial para estos territorios, se le diera cabida a la iniciativa propia de cada uno de los territorios como se está proponiendo".

El caso especial de Bogotá - Cundinamarca

Dadas las características del Distrito Especial de Bogotá, que a la vez es capital del departamento de Cundinamarca y capital de la República y que complementariamente conforman una misma circunscripción electoral para el Senado, la Cámara de Representantes y la Asamblea Departamental, se hace necesario procurar una normatividad especial que proteja los intereses de la provincia de Cundinamarca.

No somos partidarios de cambiar la capital del departamento, ni que Bogotá se constituya en una entidad territorial aparte, ya que por razones de índole económica, cultural, geográfica y política se venían afectando los municipios del departamento.

Bogotá es el principal centro de servicios del país y de la región, en ella se encuentran las autoridades nacionales y departamentales, está ubicada en el centro del departamento y es de fácil acceso para todos los municipios, en ella se genera gran parte de las ventas del departamento. Por otra parte, Bogotá necesita para la prestación de servicios como los de agua potable, generación de energía eléctrica, disposición final de basuras el apoyo de los municipios de la región. Simultáneamente, la vida urbana de la gran metrópoli genera en el departamento no pocos problemas de contaminación ambiental, como es el caso del río Bogotá.

Consideramos que dentro del esquema de representación que hemos propuesto, se puede contemplar la siguiente fórmula.

"Artículo: El Distrito Especial de Bogotá y el resto del Departamento de Cundinamarca, Constituyen circunscripción electoral diferentes para la elección de representantes a la Cámara y Diputados".

—De esta manera el Senado es elegido mediante circunscripción nacional. Para la elección de representantes a la Cámara, lo mismo que para diputados, se constituirán circunscripciones electorales distintas.

De esta forma se lograría en una comisión especial de la Asamblea Departamental contar con un espacio idóneo para concertar los intereses del Distrito Especial y los de la región.

6. Las Asambleas Departamentales en la Nueva Constitución.

A partir de todas las apreciaciones anteriores y teniendo en cuenta que el papel de las asambleas, como lo hemos señalado, dependerá del tipo de régimen político-administrativo que se adopte (descentralización y autonomía regional), los desarrollos del principio de soberanía popular, el nuevo papel del de los departamentos, provincias y municipios, el régimen de representación, la redistribución de funciones y competencias entre las diversas ramas del poder público, la institucionalización de los partidos políticos, la elección popular de gobernadores y la redefinición de las atribuciones del Congreso de la República, proponemos el siguiente articulado para desarrollar la transformación de las asambleas departamentales.

"Artículo. En los departamentos y en los departamentos especiales habrá una corporación de elección popular, que se denominará Asamblea Departamental.

Cada departamento constituirá una circunscripción para la elección de diputados. Dentro de los límites de cada departamento, la ley podrá formar círculos principales para la elección de diputados y fijará el número que elegirá cada uno de ellos, con base en la población respectiva.

Para la elección de los Diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca habrá dos circunscripciones electorales: La del Distrito Especial de Bogotá y la del resto del departamento.

Los diputados son elegidos para el mismo periodo de los gobernadores y tendrán voz en los concejos municipales de su respectiva circunscripción electoral.

La asamblea estará integrada por no menos de quince ni más de treinta diputados, según lo determine la ley, atendida la población respectiva.

Las Asambleas se reunirán ordinariamente durante periodo de 60 días cada semestre, de acuerdo a la ley.

Las asambleas se reunirán en forma extraordinaria cuando sean convocadas por el Gobernador, caso en el cual conocerán únicamente de los asuntos previstos en la convocatoria. También lo podrán hacer por iniciativa de la mesa directiva, en los términos que señale la ley.

La ley determinará los regímenes de calidades, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones de los diputados. Así mismo definirá el régimen salarial y prestacional".

Proponemos retirar la designación de "corporación administrativa" por corporación de elección popular en la perspectiva de permitir la ampliación de facultades y

funciones de las Asambleas a otros campos como lo puede ser el control político al ejecutivo departamental. Igualmente planteamos que los consejos intendenciales y comisarías asuman no solo el mismo sino las mismas funciones y responsabilidades de las Asambleas Departamentales en sus respectivas jurisdicciones.

Se deja al legislador la posibilidad de organizar círculos electorales provinciales para la conformación de las asambleas departamentales, pudiendo el Congreso de la República delegar tal atribución a la misma asamblea.

Para asegurar una mejor representación de los municipios de Cundinamarca y en general de las comunidades de las provincias, planteamos que para el caso existan dos circunscripciones electorales. Pensamos que una Asamblea Departamental así conformada, podría lograr una mejor comunicación para concertar intereses, políticas y acciones a desarrollar en el centro del país.

Teniendo en cuenta la elección popular de gobernadores, se establece que el periodo de los diputados debe ser igual al del ejecutivo departamental, planteamos que las Asambleas se puedan reunir 120 días al año (60 cada semestre) dejando al legislador la definición de las fechas, de tal manera que se le acoplen en la expedición del presupuesto, plan de desarrollo, periodo fiscal, etc. También pueden autoconvocarse, a iniciativa de la mesa directiva de la corporación.

Artículo. Atribuciones de las Asambleas.

Corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales la prestación de los servicios a cargo del departamento;
2. Expedir disposiciones legislativas relacionadas que se deriven de las facultades extraordinarias que le delegue el Congreso, particularmente en materia judicial, de control, de desarrollo territorial, de carrera administrativa, de policía, de educación y de protección ecológica;
3. Adelantar el control político al ejecutivo departamental de acuerdo a los principios constitucionales y legales;
4. Crear y suprimir municipios, segregar o agregar territorio a los mismas entidades territoriales, de acuerdo a los términos que señale la ley.
5. Aprobar, por iniciativa del gobernador, el plan de desarrollo integral del Departamento.
6. Determinar a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, de acuerdo a los términos de la carrera administrativa;
7. Crear, por iniciativa del Gobernador, organismos y entidades administrativas para el cumplimiento de las funciones o para la prestación de los servicios a su cargo.

8. Expedir el presupuesto de rentas y gastos del Departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador;

9. Reglamentar el régimen de control fiscal y de gestión departamental y nombrar al Contralor Departamental para periodo igual al del Gobernador. El contralor no podrá ser reelegido;

10. Decretar los tributos para el cumplimiento de las funciones departamentales de conformidad con la ley.

11. Autorizar al Gobernador para ejercer precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas señalando el plazo y los principios y directrices para su ejercicio, salvo las derivadas de la delegación legislativa o de las facultades extraordinarias que les otorgue el Congreso.

12. Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales, de acuerdo con las normas constitucionales y legales;

13. Convocar a consultas populares de interés seccional, de acuerdo al ordenamiento legal.

14. Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento, y que no correspondan a la Nación ni al Departamento.

15. Desarrollar todas las facultades que le señale la ley.

Con estas atribuciones, sin lugar a dudas, construiremos unas nuevas Asambleas Departamentales, y con ellas, un mejor futuro para nuestras comunidades regionales.

Propuestas de Organizaciones no Institucionales

Nº 11

DE LOS DERECHOS SOCIALES

Autor: CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE COLOMBIA - CTC

Propuesta para incorporar a la Constitución Política de Colombia

DE LOS DERECHOS SOCIALES.— 1º.

Los trabajadores y demás estamentos sociales populares se hallan desprotegidos, en la permanencia y continuidad de los derechos laborales y sociales, que el Estado y la sociedad le otorgan a través de leyes o que las condiciones naturales impusieron por la costumbre, configurando así el derecho consuetudinario y dando origen al principio y doctrina de los derechos adquiridos. Todo esto en ejercicio y búsqueda del bien común y la preservación del equilibrio en la sociedad nacional, de tal suerte que los diferentes estratos sociales (ricos y pobres), pudiesen encontrar una conveniencia, al limitar la explotación de quienes poseen los recursos económicos contra los que ofrecen su capacidad física o intelectual de trabajo.

El Estado moderno o contemporáneo para su desarrollo, no puede marginarse del proceso histórico de los acontecimientos de la humanidad, cuya evolución es permanente y dinámica, particularmente en lo

social, económico y político, por ello los estados democráticos tienen la obligación de armonizar el derecho social y económico, implementando normas que erradiquen todo vestigio o intención de explotación de unas personas a otras, por tal circunstancia lesiona los derechos humanos a la mayoría de los pueblos, cuando se vulneran sus derechos, pues no se puede entender de otra manera, que el Estado limite o suprima la asistencia pública; se violen los derechos civiles y humanos; se recorten los derechos o beneficios legales de los trabajadores, etc.

2º. INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.—

Con el objeto de racionalizar y regular la Economía Nacional, el Estado tiene la imperiosa obligación de intervenir en ella, participando como agente activo en la industria, servicios, y comercio, especialmente en áreas de servicios públicos; en donde se requiera hacer presencia de la soberanía nacional; en la exploración y explotación de los recursos naturales; en la defensa de la ecología; y todas aquellas áreas en que la presencia del

Estado garantice la adecuada, oportuna y razonable solución a las demandas de la comunidad para su bienestar, educación, formación y desarrollo en general.

En concordancia con lo expuesto, **proponemos** se inserten en la nueva Constitución, lo siguiente:

1º. Los derechos laborales y sociales, de salubridad pública, seguridad social, educación y empleo, adquiridos por las personas, mediante leyes o en ejercicio de la costumbre general, no serán **disminuidos, suspendidos, terminados o eliminados por ley posterior**.

2º El Estado explotará y administrará sus recursos naturales, la prestación de los servicios públicos y las áreas portuarias, marítimas, fluviales y aéreas, por empresas industriales y comerciales del Estado y las pondrá al servicio del interés público y en general para que cumplan éstas una función social.

Atentamente, Apeides Alviz Fernández, presidente; Ramón Márquez Iguarán, secretario general.

Propuestas de Organizaciones no Institucionales

Nº 12

REFORMA CONSTITUCIONAL

Autor: UNIVERSIDAD CATOLICA DE COLOMBIA

Propuesta constitucional del jefe de área de derecho público de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia y profesor de Derecho Constitucional, doctor Marino Jaramillo Echeverri.

PUNTOS PARA BASES DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

I. La reforma debe afianzarse en un modelo político de centralización moderada y aguda descentralización administrativa y económica, de equilibrio o síntesis entre **centralismo y federalismo, presidencialismo y parlamentarismo, individualismo y socialismo**, que contemple: un ordenamiento de las Ramas del Poder Público con miras a rescatar el prestigio y credibilidad de las instituciones; afirmar el orden en principios de justicia social, política y económica; asegurar la participación y representación del sector privado en todos los órdenes de la vida nacional, el manejo impecable de los dineros públicos y una educación basada en el respeto a los valores culturales, el pasado histórico y el fortalecimiento del espíritu cívico y comunitario.

II. Desconcentrar y redistribuir competencias y precisar los conceptos de Nación, Estado, forma de Gobierno y entidades descentralizadas. El Estado será promotor de la integración de autonomías regionales y locales a través de la cual se consolide la Unidad Nacional. Deberán crearse formas intermedias entre departamentos y municipios, con el fin de permitir la asociación para aprovechar mejor los recursos económicos.

III. En lo político-administrativo: organización piramidal del Estado. Reordenamiento del Poder para ampliar su órbita y dar respetabilidad, estabilidad y continuidad a la administración. Organos o ramas o funciones: Ejecutivo, Legislativo, Jurisdiccional, Electoral, Fiscal, de Planeación, Comunitario o Administrativo especial.

a) Conveniencia de instituir la Magistratura superior, JEFE DEL ESTADO, elegido por voto popular cada ocho años y reelegible por otros ocho. Presidirá el CONSEJO DE ESTADO, integrado por los presidentes de las **otras órganos o ramas o funciones del poder público, comandantes de Fuerzas Militares, etc.**

El jefe del Estado será el comandante General de las Fuerzas Armadas, el director de las relaciones diplomáticas, etc.

b) El presidente de la República es el jefe del órgano o rama o función Ejecutiva. Se

elegirá por voto directo cada cuatro años, sin reelección inmediata. Nombra el Gabinete dando participación a los partidos o grupos distintos al suyo, representados en el Congreso, que deseen apoyar el programa de Gobierno. Pero siempre deberá dar cabida al sector comunitario o de economía solidaria, sin sujeción partidista. El presidente de la República será el presidente de la Asamblea Nacional (o Asamblea Comunitaria o Administrativa) y vicepresidente del Consejo de Estado.

Se hará una redistribución de funciones entre el jefe del Estado y el presidente de la República. (Art. 120).

IV. Los gobernadores y alcaldes se elegirán popularmente cada cuatro años. Presidirán, en su orden, el Consejo Comunitario o Administrativo Departamental y el Consejo Comunitario o Administrativo Municipal.

V. En la Rama Legislativa:

a) Si se mantienen las dos Cámaras, la composición y el sistema de elección serían distintos.

El Senado se podrá elegir en forma indirecta, con representación mixta, política y gremial, o combinando este sistema con el de sufragio directo para asegurar, por lo menos, una parte a la representación de intereses sociales.

La Cámara por circunscripciones departamentales como ahora. Esta se integraría con dos miembros por cada departamento y uno más por cada **ciento cincuenta mil** sufragantes.

Los miembros de éstas sólo podrán ser reelegidos para el periodo siguiente; y después de cuatro años de haber cesado en sus funciones, para un periodo siguiente y, después, cada vez, sin reelección inmediata. No podrán ser nombrados para cargo nacional, departamental o municipal, ni podrán ser elegidos para otras corporaciones públicas. Revisar las normas sobre dietas, viajes al exterior, auxilios, etc.

b) Se creará la **Rama Administrativa o comunitaria del Poder Público** para abrir espacios político-administrativos a todas las organizaciones de la economía solidaria y comunitaria y a los entes jurídicos patronales, laborales, culturales, cívicos, etc. (Asamblea Nacional, Consejos Administrativos Departamentales y Consejos Administrativos Municipales).

c) Si se elimina una Cámara, con mayor razón se deberá crear la **Rama Administrativa o Comunitaria** de que habla el numeral anterior.

Esta rama no sólo será asesora del presidente, los gobernadores y alcaldes para la preparación de proyectos de Ley, Ordenanzas y Acuerdos, sino que podría tener otras facultades como: elegir FISCAL, DEFENSOR DEL PUEBLO y CONTRALOR o, por lo menos, elaborar ternas para que los elija el JEFE DEL ESTADO, y nombrar **fiscales, tesoreros y contralores a niveles departamental y municipal** y sustraer la elección del partidismo. También podrían elaborar ternas para magistrados de y del Tribunal Administrativo o Corte Administrativa, o nombrar de las ternas que elaboren bien el jefe del Estado o el Legislativo.

El sistema de elección podría ser selectivo e indirecto.

d) En la Rama Jurisdiccional **desaparece el Consejo de Estado y se crea el ALTO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO O CORTE ADMINISTRATIVA, integrada como hoy y adicionada con los Juzgados Municipales Administrativos**. Abolir la cooptación o por, lo menos, limitar periodos. Introducir el sistema oral.

VI. En lo económico: adoptar un modelo que garantice un desarrollo a escala humana, descentralizado, con estímulo a las regiones y pequeñas comunidades con diferentes formas de propiedad y tratamiento, v.g. pública, comunitaria y privada.

Rediseño del régimen sobre economía y organización fiscal con normas sobre control de la inflación y necesidad de adecuar el país a las tendencias universales para lograr un mejor equilibrio entre la planeación y la economía de mercado, revisión de normas sobre planeación y atribuciones que desvirtúan la aplicación del art. 49, que prohíbe las emisiones de curso forzoso para controlar la inflación de origen fiscal y fortalecimiento de los sistemas de control.

VII. Institucionalizar el **referendo y el plebiscito** para reformas constitucionales y legales y autorización al jefe del Estado para convocar una Asamblea Constituyente, cuando lo soliciten el Congreso Nacional y la Asamblea Nacional Comunitaria o Administrativa, separadamente, por dos tercios, de sus miembros, por lo menos.

VIII. Incluir un nuevo Título llamado **DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES** para dar precisas facultades al Ejecutivo en materia de integración andina e ibero-americana y facilitar la elección directa de los miembros de los

Parlamentos Andino y Latinoamericano. Las normas deben orientarse a la conformación de organismos supranacionales que agilicen y fortalezcan la integración estableciendo ramas de poder público supranacional, empezando por la integración Andina. (Ejecutivo colegiado, Parlamento y Rama Jurisdiccional con Corte Suprema, que pasaría a ser el actual Tribunal Andino), y creación de Tribunales en cada uno de los países.

El presidente de la República será el presidente de la Asamblea Nacional (o Asamblea Comunitaria o Administrativa) y vicepresidente del Consejo de Estado.

Se hará una redistribución de funciones entre el jefe del Estado y el presidente de la República (Art. 120).

IV.— Los gobernadores y alcaldes se elegirán popularmente cada 4 años. Presidirán, en su orden, el Consejo Comunitario o Administrativo Departamental y el Consejo Comunitario o Administrativo Municipal.

V.— En la rama Legislativa:

a) Si se mantienen las dos cámaras la composición y el sistema de elección serían distintos.

El Senado se podrá elegir en forma indirecta, con representación mixta, política y gremial, o combinando este sistema con el de sufragio directo para asegurar por lo menos una parte de la representación de intereses sociales.

La Cámara por circunscripciones departamentales como ahora. Esta se integraría con dos miembros por cada departamento y uno más por cada ciento cincuenta mil sufragantes.

Los miembros de éstas sólo podrán ser reelegidos para el periodo siguiente; y después de cuatro años de haber cesado en sus funciones, para un periodo siguiente y, después, cada vez, sin reelección inmediata. No podrán ser nombrados para cargo na-

cional, departamental o municipal, ni podrán ser elegidos para otras corporaciones públicas. Revisar las normas sobre dietas, viajes al exterior, auxilios, etcétera.

b) Se creará la rama administrativa o comunitaria del Poder Público para abrir espacios político-administrativos a todas las organizaciones de la economía solidaria y comunitaria y a los entes jurídicos patronales, laborales, culturales, cívicos, etcétera. (Asamblea Nacional, Consejos Administrativos Departamentales y Consejos Administrativos Municipales).

c) Si se elimina una Cámara, con mayor razón se deberá crear la rama administrativa o comunitaria de que habla el numeral anterior.

Esta rama no sólo será asesora del presidente, los gobernadores y alcaldes para la preparación de proyectos de ley, ordenanzas y acuerdos, sino que podría tener otras facultades como: Elegir FISCAL, DEFENSOR DEL PUEBLO Y CONTRALOR o, por lo menos, elaborar ternas para que los elija el JEFE DEL ESTADO, y nombrar Fiscales, Tesoreros y Contralores a nivel Departamental y Municipal y sustraer la elección del partidismo. También podrían elaborar ternas para magistrados de y del Tribunal Administrativo o Corte Administrativa o nombrar de las ternas que elaboren bien el jefe del Estado o el Legislativo.

El sistema de elección podrá ser selectivo e indirecto.

d) En la rama Jurisdiccional desaparece el Consejo de Estado y se crea el ALTO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO O CORTE ADMINISTRATIVA, integrada como hoy y adicionada con los Juzgados Municipales Administrativos. Abolir la cooptación o por lo menos limitar periodos. Introducir el sistema oral.

VI. En lo económico: Adoptar un modelo que garantice un desarrollo a escala humana, descentralizado, con estímulo a las regiones y pequeñas comunidades con

diferentes formas de propiedad y tratamiento, v.g., pública, comunitaria y privada.

Rediseño del régimen sobre economía y organización fiscal con normas sobre control de la inflación y necesidad de adecuar el país a las tendencias universales para lograr un mejor equilibrio entre la planeación y la economía de mercado, revisión de normas sobre planeación y atribuciones que desvirtúan la aplicación del Art. 49 que prohíbe las emisiones de curso forzoso para controlar la inflación de origen fiscal y fortalecimiento de los sistemas de control.

VII. Institucionalizar el referendo y el plebiscito para reformas constitucionales y legales y autorización al jefe del Estado para convocar una Asamblea Constituyente, cuando lo soliciten el Congreso Nacional y la Asamblea Nacional Comunitaria o Administrativa, separadamente, por dos tercios de sus miembros, por lo menos.

VII.— Incluir un nuevo Título llamado DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES para dar precisas facultades al Ejecutivo en materia de integración andina e iberoamericana y facilitar la elección directa de los miembros de los parlamentos Andino y Latinoamericano. Las normas deben orientarse a la conformación de organismos supranacionales que agilicen y fortalezcan la integración estableciendo ramas de Poder Público supranacional empezando por la integración andina. (Ejecutivo colegiado, Parlamento y rama Jurisdiccional con Corte Suprema que pasaría a ser el actual Tribunal Andino), y creación de Tribunales en cada uno de los países.

Propuesta constitucional del jefe de área de derecho público de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia y profesor de derecho constitucional doctor Mariano Jaramillo Echeverri.

Propuestas de Organizaciones no Institucionales

Nº 13

PROPUESTAS ESPECIFICAS A LA A.N.C.

Autor: CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA

INTRODUCCION

La Conferencia Episcopal de Colombia, atenta al bien de la Nación y al de los ciudadanos católicos que constituyen la mayoría del pueblo colombiano, se ha interesado muy responsablemente, con su magisterio y a través de su acción pastoral, en la Asamblea Nacional Constituyente.

Por medio de su Comité Permanente, la Conferencia ha emitido varias declaraciones y exhortaciones que expresan su pensamiento y su esperanza acerca de la Reforma Constitucional, y subrayan la responsabilidad de los católicos y de todos los hombres de buena voluntad en la actuación eficaz de la Asamblea y en su contribución a la vida futura del país.

Al efecto, ha publicado los siguientes documentos:

— "Declaración Pastoral del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal sobre la Asamblea Nacional Constituyente", del 17 de agosto de 1990.

— "Declaración del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal sobre la Asamblea Nacional Constituyente", del 29 de octubre de 1990.

— "Exhortación Pastoral", del 23 de noviembre de 1990.

Además, por medio del Secretariado Nacional de Pastoral Social, uno de los organismos ejecutivos de la Conferencia, se publicó un folleto titulado "Premisas Éticas para la Reforma a la Constitución Nacional", divulgado en octubre de 1990.

Ahora, iniciada la Asamblea Nacional Constituyente, los obispos, como estaba previsto, se reunieron en Asamblea Plenaria y han publicado dos documentos más:

— "Exhortación Pastoral sobre la Asamblea Nacional Constituyente", del 22 de febrero de 1991, dirigida al pueblo fiel, para acentuar, en forma sintética, aquellos principios doctrinales que todos los católicos deben sustentar y defender, en consonancia con los postulados de su fe y con su amor a la patria.

— Un documento más amplio que lleva por título "Por un nuevo orden social, solidario y justo", de fecha 22 de febrero de

1991.

Este texto, dirigido especialmente a los honorables miembros de la Asamblea Constitucional, señala, después de una introducción, el aporte iluminador de la Iglesia Católica, como un servicio al bienestar de la patria al anhelado éxito de la Asamblea. Pero también como una afirmación del pensamiento católico que, como tal, merece ser oído y tenido en cuenta al reformarse la Constitución para un país cuya mayoría profesa la religión católica.

Es deber de los pastores aportar esta luz y hacer resaltar estos principios, que han informado el ordenamiento jurídico de Colombia y que representan valores que no pueden ser desconocidos en el momento presente. Porque todos los colombianos anhelan que la nueva Constitución sea "instrumento adecuado que, dentro del íntegro respeto a las exigencias éticas, naturales y cristianas, haga posible la construcción de una sociedad más justa y más acorde con el Plan de Dios" (Doc. cit., introducción, N° 5).

En este sentido, el Documento está dirigido también a los creyentes de otras confesiones, "con quienes tenemos en común nuestra fe en Cristo Jesús y en los

valores esenciales de la persona y de su vida en la sociedad según la ley de Dios". Lo mismo que "a todos los hombres y mujeres de buena voluntad, para que aumemos sinceramente esfuerzos en la construcción de una sociedad mejor". (Doc. cit.)

Este empeño de iluminación se desarrolla en el documento a través de tres capítulos: el respeto a las exigencias ético-naturales. Principios ético-jurídicos fundamentales de orden constitucional. Principios ético-jurídicos católicos del mismo orden.

Como fruto de la discusión y aprobación de este documento, la Asamblea Plenaria del Episcopado examinó cuidadosamente, junto con otros aspectos igualmente importantes, aquellos que dicen relación más estrecha con la vida de los católicos y de la Iglesia en el legítimo ejercicio de su fe religiosa.

Lo hizo principalmente a partir del Proyecto de Reforma presentado por el Gobierno Nacional. Encontró así vacíos y

postulados que no puede responsablemente dejar de anotar.

Con base en tales estudios y comprobaciones, el Episcopado presenta comedidamente a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente —y también a todos los fieles católicos— unas PROPUESTAS ESPECIFICAS, en las que siente la necesidad de insistir, para la salvaguarda de los legítimos derechos del pueblo católico de Colombia.

Las cuestiones específicas que atañen más directamente a la vida religiosa de los católicos se refieren sobre todo a los siguientes puntos:

- 1.- Invocación del nombre de Dios (preámbulo)
- 2.- Derecho a la vida (artículo 8)
- 3.- Libertad religiosa y reconocimiento del "hecho católico" (artículo 27)
- 4.- Libertad de conciencia (artículo 26)
- 5.- Protección a la familia (artículo 30)
- 6.- Derecho a la educación (artículo 29)

Con el fin de precisar el pensamiento, se presentan primero algunas observaciones al proyecto gubernamental y se consigna luego una propuesta concreta de reforma, justificada por las consideraciones precedentes.

1. PRIMERA CUESTION. INVOCACION DEL NOMBRE DE DIOS

1.1. El nombre de Dios

El proyecto gubernamental mantiene la secular tradición colombiana de invocar el nombre de Dios en el preámbulo de la Carta Política. Es claro que esta invocación debe conservarse en el Preámbulo, como principio inmovible de lo que es y debe ser la Nación, y como inspiradora de nuestra estructura jurídica fundamental. Sin esa referencia al absoluto de Dios, ninguna convención social posee legitimidad suficiente para otorgar carácter absoluto a los derechos humanos.

Por eso mismo, debe añadirse una connotación más expresiva, que no se reduzca a la invocación de la protección divina. No sólo por la solemnidad que tal afirmación lleva consigo, sino por el hecho de que un orden jurídico obtiene su legitimidad última, su vigor y solidez, por su vinculación a quien es la fuente suprema de la autoridad, el fundamento último de la realidad

creada, de la dignidad del hombre y de las exigencias morales.

1.2 Propuesta

Conforme con estos planteamientos, comunes no sólo a todas las confesiones religiosas sino a todos los hombres de buena voluntad, en el Preámbulo de la Constitución debe decirse, en forma más completa:

...Invocando a Dios, autor de la vida, fundamento de la dignidad humana y fuente suprema de toda autoridad...

2. SEGUNDA CUESTION. DERECHO A LA VIDA

2.1 Omisiones e imprecisiones

Mientras que en el proyecto del Gobierno se da tratamiento detallado a otros derechos fundamentales, la norma sobre el derecho a la vida contrasta por su vaguedad e imprecisión. Ante los crímenes que se cometen contra personas en total estado de indefensión —niños aún no nacidos y enfermos incurables—, es necesario que el reconocimiento constitucional del derecho a la vida se haga en términos inequívocos y valerosos.

La fórmula del Gobierno se aparta ostensiblemente de lo que en materia de derecho a la vida establecen el artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Falta en ella el señalamiento de que el derecho a la vida estará protegido por la ley, el principio según el cual nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente y la advertencia de que la protección jurídica de la vida se otorga por el Estado a partir del momento de la concepción.

2.2 Inviolabilidad de la vida humana

Frente a tales omisiones debe recordarse el carácter inhumano y anticristiano de toda ideología que justifique el aborto provocado o la eutanasia. La Conferencia Episcopal, ha enseñado, en muchas ocasiones, conforme a la recta razón y a la doctrina católica, que cualquier intento de destrucción de la vida debe ser considerado como algo completamente opuesto a la naturaleza humana.

Un ordenamiento constitucional que prohíba la pena de muerte —como en el proyecto del Gobierno— no puede coherentemente contener proposiciones cuya ambigüedad permita, en el futuro, la expedición de normas en las cuales se autorice o tolere la muerte intencionalmente causada a personas cuyas vidas empiezan o declinan. La protección constitucional del derecho a la vida debe extenderse a todas y a cada una de las fases de la existencia, desde la concepción hasta la muerte natural.

Por otra parte, es importante aclarar que "el derecho a morir dignamente" debe entenderse en su recto sentido, sin confundirlo con un inexistente "derecho a

morir". Es lícito respetar en las personas la voluntad de permitir que el proceso de la muerte siga su curso natural, sin hacer esfuerzos extraordinarios para prolongar la fase terminal de una enfermedad. Esto es algo completamente distinto a que los enfermos puedan pedir y obtener para sí el mal llamado "homicidio piadoso".

2.3 Propuesta

Por estas razones, la Conferencia Episcopal propone para el artículo de la Constitución que protege el derecho a la vida, esta redacción:

"1.- Toda persona tiene derecho a la vida. El estado protegerá y hará respetar la vida humana desde el momento de la concepción hasta la muerte.

2.- No habrá pena de muerte".

3. TERCERA CUESTION. LIBERTAD RELIGIOSA Y RECONOCIMIENTO DEL "HECHO CATOLICO".

3.1. El "hecho religioso"

Un capítulo decisivo de nuestra nacionalidad es el hecho religioso. Nuestro pueblo ha sido siempre profundamente religioso. Más aún, cristiano y mayoritariamente católico. El factor religioso constituye, como hecho social, parte invaluable del patrimonio de nuestro pueblo, susceptible, por lo tanto, de ordenación jurídica.

Punto de partida de tal ordenación es el reconocimiento sincero del derecho natural de todo hombre y de todas las confesiones religiosas a la libertad, a una auténtica libertad religiosa, como exigencia ineludible de la dignidad de la persona.

El reconocimiento de la libertad religiosa "es piedra angular del edificio de los derechos humanos" (Juan Pablo II). Más aún, si en el orden existencial el primero de los derechos es el derecho a la vida, en el orden esencial "el derecho civil y social a la libertad religiosa, en la medida en que alcanza el ámbito más íntimo del espíritu, se revela un punto de referencia y, en cierto modo, llega a ser parámetro de los demás derechos fundamentales" (Juan Pablo II).

Por esto, el derecho fundamental de libertad religiosa ha sido uno de los más urgidos por el magisterio de la Iglesia Católica, no sólo para ella y sus fieles, sino para las demás confesiones religiosas.

3.2 Derecho a la libertad religiosa

La Constitución vigente consagra este derecho fundamental en el artículo 53, bajo la expresión "libertad de cultos", en seguimiento de la garantía de la "libertad de conciencia". De ahí la tomó el artículo 27 del proyecto gubernamental.

Sin embargo, la expresión "libertad de culto o de cultos" es incompleta y anticuada, pues de lo que se trata es del reconocimiento civil del derecho a la libertad religiosa en toda su amplitud: "La profesión de una religión, aunque consista, ante todo en actos interiores del espíritu, implica toda la experiencia de la vida y, por consiguiente, todas sus manifestaciones" (Juan

Pablo II).

El reconocimiento del derecho a la libertad religiosa no está, pues, solamente referido a la tutela de los derechos culturales, sino a todos los que lleva consigo la profesión y ejercicio de una fe; no sólo por el aspecto individual e interior, sino bajo el colectivo y externo, en la doble dimensión de la religión expresada en una comunidad espiritual y en una entidad social.

"La libertad religiosa exige que se garanticen también los derechos que se derivan de la dimensión social y pública de la profesión de la fe y de la pertenencia a una comunidad religiosa organizada" (Juan Pablo II).

Por lo anterior, no basta hablar de "libertad de cultos" para consagrar la inmunidad de coacción en materia religiosa. Ni siquiera es suficiente establecer la libertad de cada persona, individualmente o asociada, al ejercicio de su propia fe religiosa. Se requiere en el ordenamiento jurídico, como aplicación del principio constitucional, garantizar el derecho de las confesiones religiosas a regirse por sus propias normas, a celebrar públicamente sus creencias, a no ser perturbadas o impedidas en la enseñanza y profesión de sus doctrinas mientras actúen dentro de los límites debidos.

El Estado es incompetente en materia religiosa. Así como no puede imponer la práctica de una religión, tampoco puede impedirla. Pero no puede ser indiferente ante el fenómeno religioso: tiene la obligación de facilitar un ámbito jurídico propicio al ejercicio de la fe religiosa de los ciudadanos.

En el Concilio Vaticano II se expresa así a este respecto el Magisterio de la Iglesia Católica: "Pertenece esencialmente a la obligación de todo poder civil proteger y promover los derechos inviolables del hombre. El poder público debe, pues, asumir eficazmente la protección de la libertad religiosa de todos los ciudadanos por medio de justas leyes y otros medios adecuados y crear condiciones propicias para el fomento de la vida religiosa con el fin de que los ciudadanos puedan realmente ejercer los derechos de la religión y cumplir los deberes de la misma, y la propia sociedad disfrute de los bienes de la justicia y de la paz que proviene de la fidelidad de los hombres a Dios y a su santa voluntad" (Decreto sobre libertad religiosa N°. 6).

Desde otro ángulo, esto mismo es lo que está consignado en el artículo 18 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", del 10 de diciembre de 1948: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Colombia mediante la ley 74 de 1968, recoge y amplía el artículo 18 antes citado. De igual manera, el artículo 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobado por Colombia mediante la ley 16

de 1972, cobija íntegramente los textos citados.

Es, por consiguiente, incompleta y desueta, por antitécnica, la expresión del numeral 1° del artículo 27 del proyecto gubernamental, al establecer: "se garantiza la libertad de cultos".

3.3 Libertad ciudadana de los clérigos católicos

El texto gubernamental, en el número 4 del mismo artículo, incurre en evidente contradicción, pues si "todas las confesiones religiosas son igualmente libres ante la ley", ¿por qué sólo el ministerio sacerdotal es erigido en causal de inhabilidad para el desempeño de cargos públicos?

La lógica pide que se diga: "el ministerio sacerdotal y pastoral de cualquier religión o culto..." o que se suprima tal determinación. No hay razón válida para mantenerla, aunque en su momento pudieron señalarse algunas aparentes de orden histórico, y constituye un inexplicable recorte de la libertad ciudadana de los clérigos de la religión católica.

3.4 Iglesia católica e iglesias

En relación con el numeral 3° no hay razón para que se diga: "todas las confesiones religiosas e iglesias..."

El término "confesiones religiosas" es complejo y más amplio. Algunas de esas confesiones religiosas se denominan iglesias, la primera de ellas la Iglesia Católica.

3.5 Serio compromiso internacional

Precisamente porque la Iglesia Católica es mayoritariamente en el país, situación que nadie desmiente, en el ordenamiento jurídico se dio, desde 1886, el reconocimiento civil del "hecho católico". Este reconocimiento, como se dijo, no va en detrimento de la libertad religiosa de las demás confesiones religiosas y de sus miembros, lo mismo que de todo ciudadano.

Tal reconocimiento es juntamente comprobación, en el orden sociológico de la mayoría católica del pueblo colombiano, y en el orden histórico y cultural una afirmación de lo que la religión católica ha significado y significa como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional.

Una de las manifestaciones de ese reconocimiento civil es el Concordato de la Santa Sede, celebrado "con el propósito de asegurar una fecunda colaboración para el mayor bien de la nación colombiana", "...sobre bases de reciproca deferencia y mutuo respeto", como se dice en el Preámbulo del Pacto concordatorio vigente.

La primera de estas expresiones se inspira en la doctrina de la Iglesia acerca de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, tal como se consigna en la Constitución sobre la Iglesia y el mundo moderno, del Concilio Vaticano II. En dicho documento se lee: "La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas cada una en su

propio terreno. Ambas, sin embargo, aunque por diverso título están al servicio de la vocación personal y social del hombre.

Este servicio lo realizarán con tanto mayor eficacia, para bien de todos, cuanto más sana y mejor sea la cooperación entre ellas". (Doc. cit., N° 76).

La segunda expresión está tomada textualmente del artículo 53 de la Constitución vigente. De ella la tomó el proyecto del Gobierno para redactar el numeral 5° del artículo 27:

Lo que sorprende verdaderamente es que a ese texto, tan claro en la Constitución actual, se le haya añadido un encabezamiento que no se compagina con el derecho internacional ni con el respeto debido a la religión mayoritaria de los colombianos.

En efecto, en el numeral 5° del artículo 27 se propone: "sin perjuicio de las competencias privativas del Estado previstas en esta Constitución, el Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Senado para regular, sobre bases de reciproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica". Tal inciso, que debe interpretarse en concordancia con el numeral 3° del artículo 30 del proyecto, se introduce con la inequívoca finalidad de urgir de manera unilateral la revisión de estipulaciones concordatorias. Ello con desconocimiento total del artículo XXX del Pacto Concordatorio, que dice: "En la ejecución de las disposiciones contenidas en este Concordato, como en sus reglamentaciones y para resolver amistosamente eventuales dificultades relativas a su interpretación y aplicación, las Altas Partes Contratantes procederán de común acuerdo".

Por lo demás, es necesario recordar que el Concordato entre Colombia y la Santa Sede está sujeto a la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, cuyo artículo 27 perceptúa: "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

No debe, pues, propiciarse una revisión de los acuerdos concordatorios acudiendo a la táctica de plantear de antemano en la Carta Política el sentido y los alcances de la reforma.

El Papa Juan Pablo II, dirigiéndose en 1979 a la Asamblea General de la ONU, dijo: "El mismo respeto debido a la dignidad de la persona humana pide que cuando sea discutido o establecido, en orden a leyes nacionales o convenciones internacionales, el justo modo del ejercicio de la libertad religiosa, sean consultadas también las instituciones que por su naturaleza sirven a la vida religiosa".

Con cuánta mayor razón es aplicable esta exigencia de consulta cuando Colombia, ligada por tan serio compromiso internacional, sólo puede proceder a la reforma del Concordato por mutuo acuerdo con la Santa Sede.

Por esta razón, la Conferencia Episcopal estima que el numeral 5° del artículo 27 del proyecto debe suprimirse, para dejar el texto como se halla en la Constitución ac-

tual. A lo sumo podría añadirse un inciso de otro orden, como se dirá más adelante, al tratar lo relativo al "hecho católico".

3.6 El Concordato no es un privilegio

No sobra advertir con total claridad que para la Iglesia Católica el hecho de pactar un Concordato no representa ningún privilegio frente a la ley, con desmedro de las demás confesiones religiosas. El Concordato es un diálogo de la comunidad política con la Iglesia, en orden a la salvaguarda de los legítimos derechos de los católicos en el ejercicio de su fe. Pero tal diálogo puede instaurarlo el Estado con las demás confesiones religiosas que lo soliciten.

Evidentemente uno dialoga con otro tal como el otro es. Teniendo la Iglesia Católica el carácter de sujeto de derecho internacional, ese diálogo reviste la forma de un pacto internacional. Con las demás confesiones religiosas revestirá la forma de un estatuto o convenio meramente interno. Esta diferencia no significará que en la normatividad jurídica de nuestro país se imponga la preeminencia de disposiciones favorables a la Iglesia. Cada una de las normas expedidas para favorecer la vida religiosa de los católicos, puede ser extendida por el poder civil a las otras confesiones, cuya libertad e igualdad garantizará el constituyente.

3.7 Principio de igualdad y de diversidad

Junto al reconocimiento del derecho a la libertad religiosa de todos los ciudadanos, "la autoridad civil debe proveer a que la igualdad jurídica de los ciudadanos, la cual pertenece al bien común de la sociedad, jamás, ni abierta ni oculta, sea lesionada por motivos religiosos, ni que se establezca entre ellos ninguna discriminación". Así se expresa el Concilio Vaticano II, en la Declaración sobre libertad religiosa N° 6. Si todos los ciudadanos son iguales frente a la ley, también en materia religiosa existe la misma igualdad, tanto para los individuos como para las colectividades religiosas.

Pero este principio ético-jurídico de igualdad, que exige dar a cada uno lo suyo, no es lo mismo que *uniformidad*, que ofendería, de hecho, la libertad de las personas. Por eso, junto al principio de igualdad de todos ante la ley, merece trato jurídico el *principio de diversidad o variedad*, que favorece la distribución de funciones en orden al bien común. No puede haber uniformidad, por ejemplo, en el tratamiento jurídico de las minorías étnicas, que requieren un ordenamiento especial. Lo mismo sucede con el "hecho social católico", que, por factores históricos, sociológicos y religiosos, merece una regulación especial, sin menoscabo de la igualdad religiosa de todos ante la ley.

Así se expresa el Concilio Vaticano II: "Si en atención a peculiares circunstancias de los pueblos se otorga a una comunidad religiosa determinada un especial reconocimiento civil en el ordenamiento jurídico de la sociedad, es necesario que al

mismo tiempo se reconozca y respete a todos los ciudadanos y comunidades el derecho a la libertad en materia religiosa (Cfr. Documento citado anteriormente).

Tal reconocimiento especial del "hecho católico" se encuentra en el Prámbulo de la Constitución vigente, como fue expresamente aprobado por el Plebiscito de 1957. Como la regulación especial del fenómeno religioso católico se halla en el hecho mismo del Concordato, sin que este hecho signifique, en favor de la Iglesia, estipulaciones de índole especial que las demás confesiones religiosas no puedan lograr por las vías del derecho interno, la Conferencia Episcopal de Colombia propone que tal reconocimiento se incluya en el numeral que trata de los Convenios con la Santa Sede (en el proyecto del Gobierno es el numeral 5º del artículo 27).

3.8 propuesta

Con base, pues, en cuanto se ha dicho, la Conferencia Episcopal de Colombia propone que el artículo de la Constitución que garantiza la libertad religiosa se redacte así:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad religiosa. Esta libertad podrá ser ejercida individualmente o asociándose con otros, y en ningún caso se reducirá al ámbito meramente privado.

2. Se garantiza la libertad de todas las confesiones religiosas. Todas las confesiones religiosas son iguales ante la ley.

3. En atención al sentir mayoritariamente católico del pueblo colombiano, para regular sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica, el gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso.

4. El ejercicio de la libertad religiosa no puede lesionar o poner en peligro los derechos humanos de otras personas, ni perturbar la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas".

4. CUARTA CUESTION. LIBERTAD DE CONCIENCIA

4.1 Derecho a la libertad de conciencia

El derecho personalísimo a la libertad de conciencia puede ejercerse por cada hombre en sentido positivo y en sentido negativo. Positivamente al exteriorizar creencias o convicciones sin ser por ello objeto de perturbación. Negativamente al guardar, frente al Estado y los demás hombres silencio absoluto sobre aquello que se piensa en materia religiosa o ideológica.

4.2. Propuesta de corrección

La cláusula final del artículo 26 del proyecto gubernamental establece que ninguna persona "podrá ser obligada a divulgar sus convicciones o creencias". En el uso moderno del idioma el verbo divulgar se refiere a propagar, poner al alcance del público, extender o publicar. En la regulación constitucional de la libertad de conciencia el bien jurídico que debe quedar

claramente protegido es el derecho de toda persona a no declarar sobre su creencia o convicción: a no ser compelida o forzada a manifestar a las autoridades u otras personas cosas que pertenecen a su fuero interno.

En consecuencia, la cláusula comentada debería quedar redactada así:

"Ninguna persona podrá ser obligada a declarar sobre sus creencias o convicciones".

5. QUINTA CUESTION. PROTECCION A LA FAMILIA

5.1 Derecho al matrimonio

El Artículo 30 del Proyecto gubernamental, titulado "Protección a la familia", omite la consagración expresa del derecho al matrimonio, reconocido por el Artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por eso el numeral 1º de dicho Artículo resulta de preocupante ambigüedad, puesto que se limita a establecer: "Todas las personas tienen derecho a conformar y desarrollar libremente una familia, con los efectos que determine la ley". Los redactores de esta propuesta pasan por alto el hecho de que la verdadera familia es la fundada en el matrimonio legítimo, fácilmente diferenciable de la llamada "unión libre", no sólo por el carácter jurídico de su organización, sino por su estabilidad y reconocimiento social.

La norma constitucional que se propone, podría, incluso, ser invocada mañana para otorgar efectos legales a la situación de quienes pretendan compartir simultáneamente el vínculo conyugal con varias personas, mediante uniones de carácter poligámico.

De esta manera se está allanando el camino a la restauración de prácticas que empujan el decoro de la institución matrimonial. Resulta desconcertante que mientras el derecho penal internacional se esfuerza por reprimir los crímenes relativos a las prácticas de servidumbre conyugal o sexual, se proponga la aprobación de normas fundamentales, cuya permisividad pone en peligro la dignidad de la mujer y la moralidad de la familia.

Es justo y loable que el Estado ampare a la madre soltera y al niño nacido de relaciones no matrimoniales, porque ambos corren frecuentemente el peligro de ser víctimas de la discriminación y de la pobreza. Cosa distinta es que la autoridad pública renuncie a mantener en el régimen matrimonial ciertas prohibiciones de carácter moral y sociológico cuyo origen se halla en las mismas propiedades esenciales del matrimonio.

Falta, además, a la norma mayor expresividad para destacar el valor de la institución familiar, en su unidad, estabilidad, fortaleza y dinamismo, para que sea ambiente propicio al bienestar, el afecto, la solidaridad de sus miembros, la formación de los hijos y la transmisión de valores.

5.2 Efectos civiles del matrimonio canónico

Tampoco se caracteriza por su diafinidad la redacción del numeral 3º del Artículo 30, en el cual se lee: "Sólo la ley colombiana regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, la separación y disolución y sus efectos". De convertirse en norma de rango constitucional la propuesta del Ejecutivo, podrá dictarse una ley por la cual el matrimonio canónico quede reducido, apenas, a mera forma del matrimonio civil. También se abre la posibilidad de que el legislador colombiano, desconociendo toda eficacia jurídica al matrimonio canónico, imponga a los católicos el matrimonio civil obligatorio. En uno y otro caso, la Iglesia verá desconocido el reconocimiento de la competencia de sus tribunales sobre las causas matrimoniales.

De manera sorprendente, por el sesgo unilateral que se pretende imponer a una revisión de los acuerdos concordatarios, la fórmula no tiene en cuenta el hecho de que en virtud de lo estipulado en el Artículo VII del Concordato vigente, hoy se contemplan en el régimen matrimonial colombiano dos clases distintas e independientes de matrimonio: el civil y el "celebrado de conformidad con las normas del derecho canónico", al cual se reconocen por el Estado "plenos efectos civiles".

El reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio canónico es la consecuencia natural del ejercicio del derecho de libertad religiosa. Porque quien se casa siguiendo los dictados de su fe católica no pretende realizar un mero acto privado de piedad, sino fundar una familia, con todas sus consecuencias en el orden jurídico y social. Desconocer esta realidad por el Estado, para imponer a todos el matrimonio civil; constituye un atentado contra la libertad religiosa. Y además, este régimen generaría la absurda situación de colocar a quienes sólo celebren matrimonio canónico en el mismo plano de los que hacen vida marital en unión libre.

La libertad para celebrar el matrimonio religioso después de haber acudido ante el funcionario estatal, no repara la ofensa que a la inmunidad de coacción en materia religiosa se infiere al forzar a dos personas a que soporten una práctica para ellos objetable. Si los contrayentes católicos se sintieran realmente casados al suscribir el acta de matrimonio civil, no acudirían posteriormente a la celebración sacramental.

Pero fuera de atentar claramente contra el derecho a la libertad religiosa, la imposición del matrimonio civil para los católicos es clara violación de la libertad de conciencia. El proyecto gubernamental expresa este derecho precisando: "Nadie será molestado por razón de sus convicciones ni compelido a profesar creencias, a asumir opiniones o a observar prácticas contrarias a su conciencia". El matrimonio civil para el católico, por carecer totalmente ante su conciencia de cualquier valor en orden a establecer su condición de casado católico, es una de esas prácticas "contrarias a su conciencia" que no puede el Estado hacer obligatoria, porque está vedado a poder civil imponer coactivamente

una costumbre, uso continuado o ritualidad que repugne a las convicciones o creencias de la persona a quien se compele a cumplirlos.

Evidentemente el Estado tiene facultades para regular efectivos civiles del matrimonio, porque se trata de un acto que interesa al derecho civil de la familia. Pero sus poderes de regulación son limitados, porque existe un derecho natural a contraer matrimonio. Así como la autoridad estatal no puede prohibir la celebración de un matrimonio religioso, tampoco puede prescribir que el valor jurídico de una unión matrimonial parta únicamente del acto civil. Es decir, no puede imponer una sola forma válida de celebración, sea ésta de carácter religioso o de índole secular.

Significa esto también que el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio religioso no necesariamente debe reducirse a los del matrimonio católico. La ley podría extender este reconocimiento a formas válidas de celebración matrimonial de otras confesiones religiosas que aseguren, dentro de su propia legislación, las condiciones requeridas para dar valor jurídico a dicha unión.

El reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio canónico ni siquiera parte en Colombia del Concordato de 1887, sino de leyes anteriores a él, sobre todo de la ley 53 del 15 de agosto de 1887, artículos 50 y 51.

Este reconocimiento es explicado por la figura jurídica de la "remisión" o "reenvío", que no viola para nada la Soberanía del Estado, como a veces arguyen algunos, y que, aplicada a la legislación canónica, fue magistralmente expuesta en la sentencia de Casación de la Corte Suprema de Justicia, del 15 de mayo de 1954, cuyo ponente fue el maestro Dario Echandia.

La norma concordataria que reconoce efectos civiles al matrimonio canónico no viola la pretendida soberanía del Estado, como tampoco la violan tantas otras leyes que en el ordenamiento colombiano se

promulgan en acatamiento de tratados internacionales: por ejemplo, las que provienen de pactos celebrados en el ámbito de la O.I.T., o del Pacto Andino.

La Conferencia Episcopal, por consiguiente, en defensa de los legítimos derechos religiosos de los católicos, pide que se salvaguarde la libertad de contraer matrimonio canónico con reconocimiento de sus efectos civiles.

Además la norma concordataria vigente salvaguarda adecuadamente la realidad del matrimonio canónico, único eficaz y válido para quienes profesan la fe católica. En efecto, el matrimonio así concebido es, en sí mismo, realidad sagrada que interesa a la Iglesia, y realidad social, que interesa al Estado. Por esto, en la norma vigente se determinan las respectivas esferas de competencia, ninguna de las cuales puede ser desconocida en el ordenamiento jurídico sin grave lesión del orden social. En cambio, la imposición del matrimonio civil obligatorio desconoce injustamente el legítimo derecho de la Iglesia en favor de un Estado omnipotente, considerado como la fuente suprema de todos los derechos.

5.3. Propuesta

A partir de las consideraciones precedentes, la Conferencia Episcopal de Colombia propone que el artículo de la Constitución que protege a la familia se redacte en la forma siguiente:

1. El Estado reconoce la familia como elemento fundamental de la sociedad.
2. Toda persona tiene derecho a contraer libremente matrimonio y a fundar una familia.
3. El matrimonio y la familia gozarán de la especial protección del Estado.
4. Los padres tienen el derecho inalienable de educar a sus hijos y de escoger para ellos el tipo de educación que mejor responda a sus creencias o convicciones.

5. Sin perjuicio de las estipulaciones contenidas en los tratados internacionales, la ley colombiana regulará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

6. SEXTA CUESTION. DERECHO A LA EDUCACION.

6.1 Vacios del artículo 29 del proyecto.

El artículo 29 del Proyecto también debe ser objeto de una cuidadosa revisión. La regulación constitucional del derecho a la educación y de otras materias afines debe, a nuestro juicio, incluir los siguientes puntos:

1. El reconocimiento del derecho de toda persona a la educación.
2. El reconocimiento de la libertad de la Iglesia Católica y de las demás confesiones religiosas para establecer escuelas, colegios, universidades y cualquier otro centro docente.
3. El señalamiento preciso de los fines de la intervención del Estado en el campo de la educación.

6.2. Propuesta

Por ello se propone que el artículo de la Constitución sobre derecho a la educación quede redactado así:

- "1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. La educación básica será obligatoria en el grado que señale la ley, y gratuita en los establecimientos oficiales.
3. Se garantiza la libertad de enseñanza. Las personas particulares y las confesiones religiosas podrán establecer y dirigir instituciones educativas en cualquier nivel, rama o especialidad.
4. Con el fin de asegurar que la educación se oriente hacia el desarrollo pleno de la personalidad humana, el Estado ejercerá inspección y vigilancia sobre los centros docentes públicos y privados. La ley regulará el ejercicio de esta facultad estatal".