



GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 56

Bogotá, D.E., lunes 22 de abril de 1991

Edición de 16 Páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

HORACIO SERPA URIBE
Presidente

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO
Relator

Tenemos la Obligación de Mantener el Espíritu Consensual en los Temas que Serán Cimiento de la Nueva Constitución

"El mañana, amigos constituyentes, necesita cimientos de paz. Así lo reclaman treinta millones de colombianos"

Doctor **CESAR GAVIRIA TRUJILLO**

Presidente de la República

(Intervención del Jefe de Estado ante la Asamblea Nacional Constituyente el 17 de abril de 1991.)

(Pág. 2a.)

Tenemos la Sencilla Pretensión de Estar Haciendo Cosas Grandes

"Los colombianos pueden confiar en la prudencia y la ecuanimidad de nuestras actuaciones"

Doctor **ALVARO GOMEZ HURTADO**

Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente

(Palabras de saludo al señor Presidente de la República, Doctor César Gaviria Trujillo)

(Pág. 7a.)

RELATORIA

Informe - Ponencia Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición

Ponentes:
HORACIO SERPA URIBE
AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO
OTTY PATIÑO HORMAZA

(Pág. 8a.)

Informe - Ponencia Mecanismos de Protección del Orden Jurídico y de los Particulares

Ponente:
JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO

(Pág. 12)

Tenemos la Obligación de Mantener el Espíritu Consensual en los Temas que Serán Cimiento de la Nueva Constitución

Intervención del Presidente de la República, doctor

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

ante la Asamblea Nacional Constituyente

(Bogotá, abril 17 de 1991)

Quiero iniciar estas palabras expresando el agradecimiento del Presidente de los colombianos por la gentil invitación que han hecho los delegatarios a esta Asamblea Constituyente, para que me dirija a ustedes en el día de hoy. De igual manera, y en nombre de todos nuestros compatriotas, quiero hacer un sincero elogio del trabajo que han adelantado ustedes para la paz y el futuro de la nación.

Su vocación de servicio se refleja no sólo en los concienzudos debates y ponencias que han llevado a cabo las comisiones, las subcomisiones y las plenarias, sino además en la consagración con que han emprendido la tarea colectiva de trazar la Carta de Navegación que guiará los destinos de nuestro país en el Siglo XXI. El espíritu de equipo y la preocupación por escuchar con atención y respeto los diferentes puntos de vista y por tratar de incorporar suficientes elementos de juicio en este análisis histórico, se verán sin duda, plasmados en una Reforma Constitucional cuidadosamente elaborada que no será fruto de decisiones precipitadas de última hora, sino de un proceso que será recordado como uno protagonizado por lo mejor de la inteligencia colombiana. Y también como un ejemplo que habrá de guiar en el futuro a los miembros de las corporaciones públicas.

La opinión pública aprecia, con razón, el esfuerzo que están haciendo ustedes para alcanzar acuerdos sin abandonar principios. Ese es el camino correcto para llegar a un nuevo Tratado de Paz duradero y estable, a un nuevo pacto social, a un nuevo acuerdo sobre lo fundamental.

Pero este es también y de manera principal, un Foro de Paz y de consenso. La opinión pública tiene grandes expectativas sobre los resultados de la Asamblea Constituyente. No en vano fueron millones de colombianos, de los más diversos orígenes y sectores, quienes impulsaron hace ya más de un año, la llamada séptima papeleta y, hace apenas unos pocos meses, encendieron, a punta de votos, la llama de esperanza que arde hoy en este proceso. Fueron ellos, también, quienes pusieron las primeras reglas. Por encima de las bombas, del terror, de la amenaza y la intimidación, y de la muerte de candidatos presidenciales y colombianos del común, los ciudadanos se

levantaron pacíficamente para decir que la nueva nación que tenemos que construir no debe ser fruto ni de la violencia, ni del designio de unas minorías, por selectas que éstas sean, ni siquiera de unas mayorías precarias, sino más bien, de lo único que puede garantizar una paz duradera y estable: el consenso.

No me refiero a un consenso sobre todo y para todo. Sino a uno sobre las reglas de juego básicas para tramitar pacíficamente nuestros desacuerdos. Y sobre todo, a un consenso fruto de una amplia participación en la cual se respeta el pluralismo y se escucha a las minorías.

Entiendo que no podemos aspirar a que todas y cada una de las decisiones que se tomen aquí sean adoptadas mediante el consenso de los delegatarios. Pero todos debemos tener clara la obligación de mantener el espíritu consensual en aquellos temas principales, que serán el cimiento de la nueva Constitución y a los alcances que esta debe tener. El mañana, amigos constituyentes, necesita cimientos de paz. Así lo reclaman treinta millones de colombianos. Las fuerzas tradicionales, los nuevos sectores y las nuevas fuerzas de la vida colombiana reclaman un lugar en la nueva Carta Política.

Hay quienes afirman que históricamente la violencia ha anidado en los suelos de esta nación en buena parte como resultado de las imposiciones arbitrarias con que unos colombianos, bien sea por resultar victoriosos en un enfrentamiento armado entre hermanos o por procesos políticos excluyentes, han querido someter a otros.

Por varias razones, un grupo importante de ciudadanos se ha quedado al margen de estas reglas constitucionales. Y eso, señoras y señores delegatarios, es lo que hemos comenzado a superar, en los últimos tiempos, en una tarea que debemos completar con la magnanimidad propia de las gentes sabias.

En resumen, lo que el país les ha encomendado a ustedes, y éste es el tamaño de su tarea, es redactar una Constitución, no para dar origen a nuevas confrontaciones, sino para construir la paz sobre bases sólidas de armonía. Quienes llegaron a este recinto, como resultado de sus sagrados compromisos con la democracia y

con la paz, deben quizá ser más fieles que nadie a esos compromisos.

La misma grandeza histórica de los electores, que concurrieron a las urnas en los tres procesos electorales que integran el Gran Plebiscito por la Paz del año pasado, y del Gobierno y las fuerzas políticas que llegaron a un acuerdo que le dio piso a la decisión original de los ciudadanos, debe guiar a quienes hoy redactan las reglas de la nueva Colombia.

Los mismos colombianos que derrumbaron los muros y talanqueras que se opinan a la transformación, confían en que esta Asamblea cumplirá, por encima de todo, con el mandato que le fue conferido. No es uno indeterminado ni vago. Es un mandato preciso y claramente definido en los textos de los votos emitidos por los electores: reformar la Constitución Política. Nada menos, ni nada más.

Nadie espera que la Asamblea solucione como por encanto todos los problemas del país. Ni que asuma funciones de juez, absolviendo o condenando criminales, y usurpando atribuciones del poder judicial. Ni que suplante al Ejecutivo, ni que disminuya la altura de su histórica misión y, en lugar de cambiar la Constitución, se dedique a adoptar Leyes, Decretos o Resoluciones. Esto en nada compromete la soberanía de la Asamblea para modificar cualquier aspecto de la Constitución vigente. No tiene restricciones en cuanto al temario. La Corte Suprema de Justicia declaró constitucional todo el Decreto 1926, excepto en lo relacionado con los temas que limitaban la Asamblea.

Gracias a que los decretos 927 y 1926 de 1990 fueron declarados exequibles por la Honorable Corte Suprema, nos encontramos reunidos aquí y ahora. Elementos tan esenciales en el proceso de convocatoria y elección de la Asamblea, como la circunscripción nacional, estaban previstos en dicho decreto. No en el cuerpo del articulado, sino en la parte considerativa. Otros asuntos tan fundamentales como el número de miembros de esta Asamblea estaban definidos en el decreto 1926.

Por eso, no es extraño que la Corte Suprema, con toda claridad y contundencia, haya dicho en su sentencia que todas las disposiciones "hállense donde se hallen".

tómense como parte considerativa o no, mantienen su vigencia e imperio", y agregó que "deben acatarse como normativas".

El Gobierno las ha acatado y las seguirá acatando.

Por eso estamos aquí. Por eso también, esta Asamblea es completamente diferente a las que se han congregado en el pasado en nuestro país. Su origen es democrático y aunque se trata de un mecanismo especial y extraordinario de reforma constitucional, no fue convocada rompiendo el Estado de Derecho. Por el contrario, en una decisión que generó controversia pero que finalmente resultó acertada, el Gobierno envió a la Corte Suprema de Justicia con suficiente antelación un Decreto, no sui generis como el del plebiscito de 1957, sino de Estado de Sitio, para que no quedara duda sobre la solidez jurídica de este mecanismo de reforma y para que nadie pudiera desconocer lo aprobado por la Asamblea ni afirmar que estaba por fuera o por encima del Estado de Derecho.

Las implicaciones de que este camino se hubiera recorrido dentro de la juridicidad fueron resaltadas por la Corte Suprema de Justicia. Como sucede con todo poder dentro de un Estado de Derecho, la Asamblea opera dentro de un sistema de contrapesos.

El primero de ellos es el pueblo. No sólo porque la Asamblea está sometida al escrutinio de la opinión pública, sino porque el pueblo, que es el único soberano en una democracia, le delimitó una competencia jurídica. Sin exceder esa competencia, pero con plena autonomía, la Asamblea está cumpliendo su específica función de "reforma la Constitución Política", como reza la papeleta emitida por los electores.

Los anteriores planteamientos ya los había formulado públicamente en un comunicado difundido el año pasado el 23 de octubre de 1990, mucho antes de las elecciones y a los pocos días de haberse conocido la parte motiva del fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre el Decreto 1926.

En dicho comunicado también recogí dos párrafos de la Sentencia que me parecen fundamentales puesto que se refieren a un punto que ha generado controversia pública y sobre el cual existen divergentes posiciones, todas ellas respetables.

Sobre el periodo de los elegidos en 1990 y las inhabilidades de los delegatarios, la Corte Suprema de Justicia dijo: "...los actuales periodos de los funcionarios mencionados en el punto 9.a) del acuerdo político, incluido en la parte considerativa del Decreto 1926 de 1990, no podrán ser afectados, pues de lo contrario carecerían de sentido las inhabilidades futuras y la coincidencia de ellas con los años electorales así señalados". Y, posteriormente anota: "Conviene añadir que, desde luego, no todas las cláusulas de los acuerdos políticos limitan indebidamente al constituyente primario, sino que por el contrario, tienden a asegurar la independencia y dedicación que los miembros de la Asamblea Constitucional deben tener para el éxito de ésta".

De la premisa de que la Asamblea fue creada dentro del Estado de Derecho, se

deduce una conclusión muy importante: su legitimidad es clara y tiene competencia jurídica suficiente para reformar la Constitución para expedir normas de obligatorio cumplimiento sin necesidad de ratificación posterior por el Congreso o el pueblo. Por eso, el Gobierno acatará plenamente el nuevo orden constitucional.

Sería equivocado pensar que cuando se aprueben las reformas, habrá dos constituciones, la de 1886 y la que adopte la Asamblea, habrá sólo un nuevo orden constitucional, y el Gobierno está en el deber de respetarlo y cumplirlo. Así lo hará. Nadie debe tener dudas al respecto. El Gobierno también ve con buenos ojos que se promueva la pronta entrada en vigencia de la reforma y que, para ese efecto, se adopten las adecuadas disposiciones transitorias. Y sobre todo, considera fundamental que se establezcan salvaguardas para protegerla, tales como un breve periodo de gracia para evaluar el funcionamiento de algunas de sus partes.

Como soy consciente de que este proceso hubiera sido muy difícil sin impulsar acuerdos que interpretarían y proyectarían la voluntad ciudadana, sigo creyendo en la conveniencia de mantener ese espíritu de armonía que le dio origen. Estoy seguro de que en el seno de la Asamblea, las distintas fuerzas en ella representadas pueden lograr un acuerdo sobre aquellos puntos de temario y alcance de la reforma, que no deberían decidirse por simples mayorías. En tal eventualidad, el Gobierno estaría dispuesto a prestar toda su colaboración para el logro de este empeño.

(Pausa)

Desde el inicio de nuestro mandato hemos promovido incesantemente la paz, con los alzados en armas. Desarrollamos los acuerdos con el EPL, el PRT y el Quintín Lame que han significado el abandono definitivo de la lucha armada y la vinculación a la política legal por parte de estas organizaciones. Hoy tenemos aquí en la Asamblea a sus representantes como una demostración palpable de que la paz es posible si hay la voluntad para hacerla.

Hemos propiciado también la iniciación de contactos y conversaciones con reglas claras y definidas, con los grupos que se mantienen en el alzamiento. Desde septiembre pasado buscamos desbloquear el inicio de diálogos con las Farc y el ELN, cuando les ofrecimos nuevas condiciones para que ingresaran en un proceso definitivo de paz.

Aceptamos como una adición constructiva a nuestra política tres propuestas que habían sido reiteradamente planteadas por estos grupos y habían sido rechazadas anteriormente. La posibilidad de que personas o sectores no gubernamentales tengan un papel dentro del proceso de diálogo es ahora parte de procedimientos aceptados en eventuales desarrollos de procesos de paz. No se trata de modelos de mediación que ya fracasaron en el pasado, ni de buscar intermediarios pues el procedimiento más eficaz es el diálogo directo gobierno-guerrilla, sino de lograr el concurso de representantes de sectores civiles y políticos que puedan, en sus campos de interés específico, participar en el trazado del camino de la reconciliación.

También consideramos viable que, si se concretan acuerdos con estos grupos, su cumplimiento sea verificado por entidades internacionales para así brindar mayores garantías a los compromisos adquiridos.

Acogimos igualmente la propuesta de ratificar los protocolos adicionales a los convenios de Ginebra que regulan los conflictos armados. Ya hizo tránsito en el Congreso el protocolo I y respecto al segundo, el Gobierno y las Fuerzas Armadas venimos cumpliendo con la ley y los reglamentos internos que son tal vez más estrictos que los protocolos. Pero hemos estado dispuestos a llevar al Congreso el segundo protocolo si la guerrilla, que reiteradamente ha pedido su aplicación, demuestra con su comportamiento que va a respetar a la población civil.

Hicimos esas propuestas públicamente y además, para generar aún más condiciones de confianza, auspicamos que comisiones no gubernamentales entraran en contacto con las guerrillas para poder iniciar pronto el diálogo directo.

Desafortunadamente para el país, esas organizaciones ya tenían otros planes. Iniciaron en septiembre pasado, tres meses antes de la elección de esta Asamblea, una ofensiva de terror y violencia sin medida, que se recrudeció en las primeras semanas de este año y que tuvo su momento más sangriento precisamente el día que se instaló la Asamblea Constituyente. Nadie resultó más perjudicado con estas acciones que la población, y en especial, aquellos sectores más humildes que vieron perderse sus cosechas y destruir sus medios de trabajo honrado.

Confundieron la generosidad con la debilidad y respondieron con fuego a nuestras propuestas. Como si fuera poco, cada vez que ofrecimos condiciones amplias para entrar a un proceso serio y transparente, ellos aplicaron, una vez más, maniobras dilatorias.

Treinta y más años llevan de existencia los grupos que persisten en el alzamiento armado. Pero la sociedad colombiana, en esas tres décadas, se ha transformado por medios pacíficos y por la vía política de manera más profunda que lo que los mismos insurgentes buscaban con las armas. El país ha progresado económica y socialmente, como pocos en el Tercer Mundo. La pobreza ha disminuido. Nuestra democracia se ha ampliado casi sin restricciones, ni ideológicas ni formales. Cualquier idea política tiene cabida y espacio para desarrollarse. Hoy se eligen popularmente los alcaldes municipales. Hoy los partidos pueden escoger sus candidatos mediante la consulta popular. Hoy nuevas fuerzas políticas participan de las decisiones sobre la construcción del Estado. Y hoy, las votaciones se realizan con el sistema de tarjetón que hace frente a los vicios electorales del pasado. Hoy, y sobre todo al observar la integración y el camino de esta Asamblea, que fue siempre su petición reiterada, los alzados en armas carecen de argumentos para persistir en su conducta y se aferran al pasado, opuestos a la transformación de nuestro país.

Señoras y señores delegatarios:

Hoy los violentos se están quedando por

fuera de esta revolución pacífica. Hoy son ellos los reaccionarios.

Esta Asamblea Constituyente ha sido ya, por su sola existencia, un instrumento de paz. Así lo demuestra la presencia de los delegatarios y voceros del EPL, el PRT y el Quintín Lame. Sé, como ustedes, que el tiempo apremia. Sin embargo, los ciudadanos siguen esperando que los grupos guerrilleros que insisten en destruir mientras otros nos empeñamos en construir, abandonen el camino del terror y de las armas y concurran a esta Asamblea y a los demás foros democráticos con el coraje que tienen los treinta millones de colombianos que no acuden a la fuerza de fusiles para defender sus ideas democráticas.

De manera patriótica, la Asamblea ha estado siempre atenta al desarrollo de las posibilidades de una paz negociada y ha contribuido significativamente a propiciar avances. Fueron ustedes quienes propusieron que la Iglesia Católica realizara gestiones mediadoras para facilitar el inicio de los diálogos. De inmediato el gobierno aceptó este llamado de la Asamblea y hoy tenemos que lamentar que no se hayan podido alcanzar los propósitos de esta mediación.

Sin embargo, quiero reiterar que seguimos convencidos de la bondad de las soluciones políticas para ponerle fin al alzamiento armado. Nuestra voluntad para alcanzar la paz mediante procedimientos civilizados no puede ser puesta en duda. Quienes recorran ayer el camino de las armas y hoy ocupan su lugar en esta Asamblea, son los mejores testigos, la mejor de las pruebas de que el Gobierno quiere la paz y de que está dispuesto a seguir perseverando en la búsqueda de la reconciliación y la superación definitiva del conflicto armado.

Esta Asamblea ha sido, también, prueba de que en nuestra nación son posibles la transformación y la renovación política por medios pacíficos. Las fuerzas aquí representadas así lo demuestran.

La sólida legitimidad de la Asamblea le ha permitido abordar sin prevención ni temor todos los temas que a su juicio requieren reforma. Ella es mucho más que el escenario de grandes debates, que frecuentemente no conducen a nada concreto. Este recinto se ha convertido en el foro de las grandes decisiones que tendrán como resultado el diseño de nuestra Carta.

Por eso celebro que las discusiones en plenaria, comisiones y subcomisiones se hayan adelantado con toda franqueza y siempre con el propósito de acertar para el futuro de Colombia. Con ese ánimo de hablar clara y de presentar descarnadamente la realidad quiero aportar elementos de juicio sobre algunos de los grandes temas que ocupan a esta Asamblea.

Empecemos por el de la Fiscalía General, la principal herramienta para fortalecer la administración de justicia en materia penal. Cuando miro hacia el pasado no puedo dejar de apreciar los esfuerzos que se han hecho en este campo y de deplorar que a pesar de ellos, la justicia continúe en tan mal estado. La experiencia pasada demuestra algo que todos debemos tener muy presente: los intentos por subsanar las fa-

llas del sistema judicial que tenemos han fracasado. Es más. Frente al crimen organizado, las bandas armadas y el terrorismo un juez tiene muy poco que hacer. Así es. Sólo puede asumir una actitud heroica que tampoco conduce a la sanción efectiva de los delincuentes.

La pregunta fundamental que tiene ante sí esta Asamblea para reformar la justicia es la siguiente: tratamos de corregir las fallas del sistema actual o cambiamos de sistema; repetimos la fallida experiencia del pasado o construimos algo nuevo para el futuro de paz y tranquilidad que anhelan los colombianos. El Gobierno, al igual que muchos constituyentes, ha propuesto el camino del futuro.

¿En qué consiste ese viejo sistema que debemos cambiar? Es un sistema que tiene como punto de partida una concepción del delito cometido aisladamente, ocasional y por individuos identificables que actúan por sí mismos.

En cambio, el nuevo fenómeno delictual se caracteriza primero por sus efectos masivos, pues los crímenes además de afectar bienes o intereses individuales o concretos, comprometen la tranquilidad y seguridad de la población civil. Segundo, por su complejidad, ya que comprende una diversidad de conductas de todo orden entrelazadas hacia una misma finalidad. Y tercero, porque no son cometidos por individuos sino por organizaciones, verdaderas empresas criminales, que cuentan con el poder necesario y los medios materiales suficientes para amenazar permanentemente a toda una sociedad.

¿Y cómo responde el actual sistema penal a semejante desafío? Con un juez sentado en su escritorio, inerte en medio de un cerro de expedientes, armado de una máquina de escribir, que no ha sido formado para investigar sino para juzgar. Por eso proponemos que los jueces se dediquen a juzgar y el Fiscal General a investigar. Ese es el gran auxilio que el Ejecutivo puede prestarle a los jueces. Detener y llevar al estrado a un acusado y presentar pruebas para demostrar que es culpable. Así las sentencias del juez tendrían bases sólidas. Así sus providencias serían eficaces. Así se recuperará la confianza en la justicia. Así su labor heroica consistiría en buscar la justicia, no en sacrificar su vida buscando pruebas.

Pero hay algo más. Recordemos nuestra historia. Grandes progresos. Pero también una constante: violencia organizada, en la forma de bandas armadas, subversión, terrorismo. Sería ingenuo pensar que esto es apenas coyuntural. Esa delincuencia no desaparecerá pronto de nuestra faz. Cada día se sofisticaba más. Sería inconveniente dejar recaer en un Estado de Sitio indefinido y permanente la lucha contra esta clase de delincuencia. Hay que institucionalizar mecanismos para fortalecer la justicia penal. Que la justicia penal sea siempre fuerte. Que la eficacia de la justicia sea lo normal y no lo excepcional.

Sé de casos de testigos de hechos protagonizados por organizaciones criminales, que se han negado a entregar su testimonio, a persona distinta del Presidente de la República o a uno de sus Ministros. Tales

testigos consideraban que, nadie distinto de estos altos funcionarios, podría garantizar su seguridad. En otros casos, los organismos de inteligencia realizaron una investigación completa sobre hechos y responsables, con todos los pormenores, y pasaron meses sin que se abriera la correspondiente investigación judicial. La desprotección de los jueces se hizo evidente cuando, en otra ocasión, un equipo de instrucción criminal se desplazó a una región de Santander donde se había cometido una serie de masacres. Fueron ellos, a su vez, víctimas de una nueva masacre.

Relato estos episodios para invitarlos a hacer la siguiente reflexión: ¿tiene sentido insistir en enviar jueces, apoyados por un pequeño grupo de personas, a la aventura terrorífica de meterse en la boca del lobo con un código penal debajo del brazo? El Gobierno considera que no.

El Estado debe contar con una formidable organización que integre la acción de los diferentes organismos intervinientes en la persecución de los delitos bajo una sola unidad de dirección y mando, que sea responsable de garantizar la eficacia de la investigación, con el uso de los medios técnicos y científicos más sofisticados y, además, ólgase bien, con el apoyo de la fuerza armada, cuando sea preciso. Si, la cruda realidad es esa. Sin apoyo de la fuerza pública que facilite protección armada a los investigadores, en muchos casos ganará la impunidad.

Por eso es tan importante, lo digo con toda claridad, que el Fiscal no pertenezca al Poder Judicial. Debe trabajar con el Ejecutivo, que es a quien responsabilizan del orden público y de la impunidad y que es el único que puede efectivamente brindarles los medios que necesita.

La institución de la Fiscalía General desarrolla el principio de la colaboración armónica de los poderes públicos. El Gobierno considera que poco se avanzaría si, como lo propone una ponencia que contiene otros elementos valiosos, se sitúa al Fiscal en el Poder Judicial. Entiendo que con ello se procura evitar la arbitrariedad en la investigación, pero consideramos que tal peligro no se elimina con la clasificación del Fiscal en la rama jurisdiccional, sino con el establecimiento de efectivos controles judiciales. Con un peligro. Estaríamos engañándonos a nosotros mismos, puesto que podríamos terminar solamente cambiándole de nombre a los jueces de instrucción y conservando el viejo sistema que no ha funcionado. Cualquier mecanismo de elección del Fiscal, que evite ese espejismo, y le permita al presidente proponer nombres para su designación, resultaría conveniente.

El Fiscal General que proponemos permitirá integrar a funcionarios de instrucción, de policía judicial, del Ministerio Público, y naturalmente a los jueces en la actividad de perseguir de manera armónica y colectiva, delitos aparentemente conexos pero derivados de la misma fuente. Esto le garantizará a los distintos organismos estatales, disponer de una información global y consolidada del fenómeno delictual para su tratamiento represivo y también preventivo. Así, mientras en la investigación conducida por jueces de

instrucción, éstos sólo pueden actuar después de que se ha cometido un delito, una Fiscalía como la que hemos propuesto, actúa contra las organizaciones criminales incluso antes del hecho criminal, para esclarecer la forma como éstas preparan, organizan, planean y ejecutan su actividad criminal.

Por otra parte, si bien el Fiscal tendría origen Ejecutivo, conforme a los rasgos modernos del procedimiento penal, no sería de ninguna manera un agente subalterno del Gobierno o del Presidente. Cumpliría sus funciones autónomamente pues su actuación encuentra fundamento en los principios de imparcialidad e independencia que se predicen no sólo de los funcionarios judiciales sino de todo aquel que contribuya a la efectiva administración de justicia; sus funcionarios estarían sometidos a un régimen especial de carrera ajena a los vaivenes políticos y sujetos a competencias regladas de manera estricta por la Constitución y la ley. Dentro de ese enfoque el Fiscal no decidiría a su total arbitrio a quién acusa y a quién no acusa, pero sí tendría discreción para orientar la capacidad estatal de investigación y de persecución de delitos.

Debe observarse que el sistema propuesto no se concibe para todas las formas delictuales, sino sólo para aquellas cuya gravedad exige un sistema especial de investigación criminal. Se trataría entonces, de una institución que se desarrollaría de manera gradual y flexible, y cuyo ámbito corresponderá definir al Legislador.

¿Y qué pasaría con los derechos del investigado? Esta es una preocupación válida, fundamental desde el punto de vista del Gobierno que tanto empeño ha puesto y pondrá en la protección de los derechos. Por eso, según el proyecto gubernamental no puede haber privación de la libertad ni restricción de la intimidad sin autorización o control judicial. Las garantías del derecho de defensa se señalan expresamente.

Sólo para luchar contra el terrorismo, una ley orgánica podría establecer excepciones taxativas a estos principios, pero, eso sí, con el debido control judicial y parlamentario. Se logrará de esta manera un sano balance entre eficacia y garantías, entre responsabilidad y autonomía, entre los ideales y la realidad.

Pasemos a tres temas relacionados estrechamente y que no pueden ser tratados de manera inexistente: la garantía de los derechos, los mecanismos para asegurar su protección y la Corte Constitucional.

Al igual que varios constituyentes, el Gobierno ha propuesto la creación de una Corte Constitucional que estaría a la cabeza de una jurisdicción dedicada especialmente a hacer cumplir la Carta Política, mediante nuevos instrumentos que facilitarían el acceso de las personas a la justicia en defensa de sus derechos. La ponencia de la subcomisión de Justicia propone también una Corte Constitucional, con algunas reservas.

En el pasado se ha intentado crear una Corte Constitucional para no continuar con lo que algunos llaman el "Gobierno de los

Jueces". Otros afirman que la función de interpretar la Constitución es de naturaleza política y por lo tanto no puede ser ejercida por una Corte de Casación. También se ha dicho que las profundas implicaciones que tiene para la vida política de una nación declarar inconstitucional una Ley requiere de un órgano especializado en el tratamiento de asuntos relativos al Derecho Público, cuyo origen y composición sean diferentes al de los tribunales ordinarios.

Sin desestimar esos argumentos, por otras vías nosotros hemos llegado a la conclusión de que la Corte Constitucional es necesaria. Tarde o temprano habrá que responder las siguientes preguntas: ¿En manos de quién va a quedar la inmensa responsabilidad de interpretar y desarrollar por vía jurisprudencial la nueva Constitución? ¿A quién le van ustedes a confiar la tarea de impulsar en las próximas décadas las innovaciones constitucionales que surgirán del seno de esta Asamblea? ¿Quién será el guardián de que esta Constitución nueva perdure y que la adapte a la realidad dinámica de Colombia? ¿Y, sobre todo, qué organismo tendrá a cargo la misión de impedir que cualquier autoridad poderosa mediante leyes, decretos, resoluciones, órdenes u otros actos o hechos administrativos detenga esta gran transformación que ustedes impulsan?

La respuesta es clara: a una organización judicial que nazca con esa misión y que forme parte de esta nueva Colombia; a una organización judicial que esté dotada de los instrumentos suficientes para hacer cumplir los derechos, para facilitar el paso a la autonomía de las entidades territoriales, para resolver las controversias de naturaleza tan particular que van a surgir de la creación de mecanismos de participación. Pensemos en el futuro. La Nueva Constitución requiere para su cabal aplicación de un nuevo sistema de control constitucional.

Todos conocemos casos concretos de arbitrariedad. Situaciones en las que algunos se preguntan: ¿qué se puede hacer? No hay ley qué demandar. Ningún abogado aconsejaría a quienes han sido tratados arbitrariamente desplazarse hasta Bogotá para, en ejercicio de la acción pública, acusar de inconstitucional alguna norma legal porque no hay ninguna ley que autorice la discriminación o los privilegios. No hay entonces ley qué demandar.

Se trata de casos protuberantes de arbitrariedad, que dejan claro que la acción pública de inconstitucionalidad, con todas sus bondades, por sí sola, es insuficiente para proteger los derechos. Y como no hay ley para aplicar que ríña con la Constitución, pues tampoco puede operar en la práctica la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 215 de la Constitución vigente.

Frente a esta situación es necesario adoptar dos medidas. Primero, definir con precisión el principio de igualdad y los derechos para que un juez tenga una base sólida para ordenar que cese la arbitrariedad. No basta con decir que todos somos iguales ante la ley. Debe señalarse qué distinciones no pueden hacerse por ser discriminatorias y qué distinciones sí son válidas.

Pero además de definir los derechos constitucionales, es necesario crear un procedimiento que permita a los afectados acudir fácilmente ante cualquier juez para solicitarle protección. El juez debe decidir pronto, sin formalismo, sin trámites y apreciando si en los hechos del caso, se está poniendo en peligro o violando un derecho constitucional. Si se está violando, dicho juez debe tener el poder de ordenar en cuestión de días las soluciones correspondientes. Eso es lo más importante: que se prevengan las violaciones al derecho, y no que se pague una indemnización o se produzca una sanción después de un largo proceso civil o penal de cualquier otra naturaleza. Para que los ciudadanos se conviertan en guardianes de sus derechos y los jueces en defensores de la Constitución en casos donde lo relevante no son las normas abstractas sino los hechos concretos y palpables, es necesario establecer constitucionalmente el derecho de amparo.

Celebro entonces que en la ponencia de la Subcomisión III de la Comisión Primera se hubiera previsto este mecanismo, con el nombre de derecho de tutela.

Veo sin embargo, con preocupación que no se contemplen dos mecanismos que son fundamentales para defender los derechos, no en abstracto, sino frente a hechos concretos: se trata del recurso de queja ante la Corte Constitucional y de la cuestión de inconstitucionalidad en remplazo de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 215 de la Constitución vigente.

Quisiera mostrar cómo estos mecanismos de protección de derechos suplen insuficiencias de la acción pública de inconstitucionalidad y de la excepción de inconstitucionalidad que ha tenido muy poca aplicación práctica. Son mecanismos que tienen la ventaja adicional de asegurar la coherencia en el desarrollo de la Constitución y de evitar conflictos de interpretación entre dos jurisdicciones.

Sin duda algunos de ustedes pensarán con razón que va a haber muchos litigios en materia constitucional y, en particular, en materia de derechos. Probablemente así será. Y de eso se trata. De que la Constitución deje de ser algo teórico, un conjunto de ilusiones y buenas intenciones, para convertirse en un instrumento para resolver pacíficamente conflictos, combatir injusticias y luchar contra la arbitrariedad. Esto es preferible a que se usen las vías de hecho, la protesta incendiaria, la desobediencia a las leyes que alguien considera violatorias de un derecho. Es mejor que se acuda a los jueces para que se haga justicia. Nada le devolverá más dignidad a los jueces, nada logrará más que los jueces recuperen la confianza, el respeto y por qué no, el afecto de la ciudadanía, que convertirlos en defensores de los derechos. Que en la lucha contra la arbitrariedad, los jueces acompañen a los ciudadanos portando el estandarte de la justicia. Es lo natural en un Estado de Derecho y en una democracia participativa.

Sumar al aparato judicial existente, ya congestionado, y en especial a la Corte Suprema de Justicia, todos estos nuevos casos de naturaleza constitucional podría llegar a atascar la administración de jus-

ticia. O lo que es igualmente desastroso: a restarle toda eficacia y credibilidad a los mecanismos de protección de los derechos.

Además, la Corte Constitucional asumiría también otras cargas como la responsabilidad de revisar la exequibilidad de actos de enorme trascendencia, como los tratados públicos por vicios de fondo, y los que permiten la expresión de la voluntad ciudadana mediante referendums y consultas populares. En estos asuntos, mucho está en juego para la evolución de un país. Ellos requieren de la mayor atención cuando se ha cuestionado su compatibilidad con el orden constitucional vigente.

Para hacer frente al riesgo de congestión, es necesario crear una Corte Constitucional que decida asuntos que hoy la Corte Suprema de Justicia, por simples razones de tiempo, no podría atender sin que todo su trabajo de casación se viera seriamente entorpecido. Dicha Corte Constitucional estaría a la cabeza de una jurisdicción constitucional que podría ir creciendo con la creación de tribunales o instancias, por vía de la ley, de manera flexible a medida que las circunstancias lo aconsejen.

Es importante también, como ocurre por ejemplo en Alemania, que dicha Corte tenga una sala dedicada a decidir casos relacionados con los derechos. También debe pensarse en la conveniencia de que la Corte Constitucional pueda resolver de plano muchas cuestiones y quejas, para que concentre su labor en los casos de mayor trascendencia.

Esa es otra de las ventajas de una Corte Constitucional, especialmente en momentos de transición de un régimen a otro, que es cuando leyes vigentes pueden volverse inconstitucionales de manera sobrepasada, y que es, también, cuando debe impulsarse de manera coherente con una jurisprudencia unificada la eficacia de la nueva Constitución y de las nuevas concepciones que están en ella plasmadas.

Una de ellas es la de que los derechos deben ser tomados en serio. Que ellos deben tener preeminencia, incluso cuando una autoridad alega razones de Estado para pasar por encima de ellos. No debemos olvidar jamás que ha sido invocando tales razones, revestidas de expresiones nobles como "interés general" o "interés público", como se han pretendido justificar las más aberrantes arbitrariedades.

Otra consecuencia que se deriva de esta concepción viviente de los derechos, es que lo que verdaderamente importa es la realidad, los hechos, las circunstancias en que se encuentra un individuo. Olvidar el contexto de una situación y las condiciones especiales de una persona para imponer la ley por encima de los derechos, puede llevarnos a que la ley sea percibida por los ciudadanos como "un tirano ciego y obstinado" como lo advirtió uno de los grandes filósofos griegos.

Reconozco la delicadeza del tema. Es tan grande como su trascendencia. Porque cada vocablo, en la Carta de Derechos, es un traslado de poder a los ciudadanos para frenar la acción de la autoridad. Porque cada caso que involucre un derecho implica

dejar en manos de un juez decisiones que pueden tener profundas repercusiones políticas.

Quiero exaltar el esfuerzo que ha hecho la Comisión Primera por no adoptar la solución facilista de incorporar automáticamente todos los tratados internacionales sobre derechos humanos. Quienes la integran optaron por proponer una definición de cada derecho que consulte nuestra realidad y las expectativas y necesidades de los ciudadanos que los han elegido a esta Constituyente para asumir una responsabilidad ineludible, irrenunciable e indelegable.

Sin embargo, quiero también hacer otra observación en relación con la Carta de Derechos. Como ella no es concebida como un conjunto de buenos deseos y nobles aspiraciones sino como un instrumento de protección de los derechos que va a ser interpretado por los jueces, es indispensable distinguir entre aquellos derechos que van a poder ser aplicados directamente sin necesidad de desarrollo legal y aquellos que requieren para su aplicación de una ley previa que señale su alcance y sus limitaciones. De lo contrario, ahogáramos el recurso de amparo o tutela con una sobrecarga de derechos. O simplemente colocaríamos a los jueces en situaciones inmanejables cuando personas acudan a su despacho a pedirles vivienda digna, salud básica, trabajo, remuneración justa, higiene en la fábrica, formación profesional o, incluso, que ordene que dejen de circular todos los carros que contaminan el ambiente.

Esta distinción entre los derechos ha sido acogida, por ejemplo, en España y Alemania. Así lo hizo toda la Comunidad Europea al asignarle a la Corte de Derechos Humanos la competencia para conocer de la Convención Europea de Derechos Civiles y Políticos mas no la de aplicar la Carta Social Europea. Aprovechando esa experiencia de varias décadas, el Gobierno ha sometido a su consideración un intento de clasificación de los derechos, en el cual algunos derechos sociales, económicos y culturales, así como todos los llamados colectivos no serían de aplicación directa. Respecto a ellos sólo la ley podría extender el derecho de amparo después de señalar sus alcances y limitaciones.

La Corte Constitucional y el sistema de guarda de la supremacía de la Constitución que proponemos se diferencia de otras iniciativas semejantes en algunos puntos.

Primero, no estará compuesta exclusivamente por especialistas en derecho público sino por abogados idóneos, cualquiera que sea su trayectoria. La especialización de sus miembros no surgirá de calidades prestables, a veces arbitrarias, sino del ejercicio de defender día tras día la supremacía de la Constitución como magistrados dedicados exclusivamente a esa misión.

Segundo, no acaba con el control difuso, sino que lo perfecciona y adapta. Todos los jueces serán guardianes del orden constitucional, pero con herramientas para serlo efectivamente y con la posibilidad de acudir a la Corte Constitucional para unificar ju-

risprudencia y trazar pautas de interpretación.

Tercero, para el control abstracto de normas se conserva la acción pública de inconstitucionalidad, sin duda una de las principales contribuciones del derecho colombiano al constitucionalismo moderno, la cual se puede enriquecer con las ideas ya sugeridas en la ponencia de la subcomisión correspondiente.

Cuarto, no se politiza el control constitucional. Este sigue siendo judicial, ejercido por magistrados independientes, porque el método de elección y renovación de la Corte Constitucional así lo garantiza por lo menos en la propuesta gubernamental. En efecto, los Magistrados serían elegidos por el Senado, donde habrá un pleno pluralismo de fuerzas. Los correspondientes candidatos serían propuestos por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Presidente de la República. Por consiguiente, dos terceras partes serían propuestas por el poder judicial. La Corte se renovaría por tercios, según un procedimiento que impide que su independencia se vea afectada.

En resumen, preservando la larga tradición de control judicial integral de la cual se enorgullece Colombia, agregamos unas nuevas herramientas para la defensa de la supremacía de la Constitución en cabeza de la Corte Constitucional para que toda esta maravillosa obra no se quede escrita, no se desvanezca en el paraíso de las abstracciones, ni se tropiece con la rigidez de los formalismos.

Habría deseado tratar otros temas, no menos importantes. Pero no quiero abusar de su tiempo. Sé que a ustedes los asistirá la enorme responsabilidad de interpretar a los colombianos en estos temas, que hacen referencia a la organización territorial del Estado, el Estado de Sitio, la Planeación y el Presupuesto, la reforma del Congreso, y los mecanismos de participación. La Asamblea ha demostrado creatividad e imaginación sobre todos estos temas y, como colombiano, me siento optimista por el éxito del trabajo de los delegatarios en las comisiones y las plenarias, ahora que nos encontramos a tan sólo tres meses de la terminación de sus labores.

Quiero aplaudir, de manera específica algunas de las áreas en las que sin duda la Asamblea está innovando dentro del derecho constitucional moderno. Ideas como las que se han planteado sobre los servicios públicos y la lucha contra la concentración económica y sobre la defensa de los intereses colectivos que responde a una tendencia mundial de preocupación por problemas que afectan a la humanidad entera. Y en cuanto a la corrupción, tema fundamental para el éxito del empeño moralizador del Gobierno, se han presentado cinco iniciativas complementaria contra los privilegios, los sobornos, el encubrimiento, la irresponsabilidad y la indisciplina de los funcionarios públicos.

Señoras y señores delegatarios:

Les agradezco una vez más el tiempo y la atención que han prestado a esta exposición del Presidente de los colombianos. He querido contribuir con ella al proceso de

análisis que se adelanta en este recinto, ante los ojos expectantes y esperanzados de toda la Nación.

Ya tendremos oportunidad de volver sobre estos y otros propósitos, aquí mismo en la Asamblea si ustedes así lo desean, y en la Casa de Narino, donde el Gobierno ha venido celebrando reuniones con las distintas fuerzas con asiento en la Constituyente.

Si miramos hacia atrás y recordamos los grandes obstáculos que hemos tenido que superar para llegar hasta aquí, podemos apreciar el profundo significado del camino hasta ahora recorrido. Todos junto, hombro con hombro, estamos construyendo una gran Nación. Y el pueblo que nos ha elegido juzgará si hemos estado a la altura del desafío que aceptamos asumir.

Millones de colombianos, los mismos que

echaron abajo las murallas que se oponían a la renovación, esperan que las grandes avenidas de la democracia y de la participación se abran para siempre, para que por ellas pase la revolución pacífica que habrá de conducirnos hacia un futuro de justicia, solidaridad y paz. La revolución pacífica que habrá de cambiar para siempre el destino de Colombia.

Muchas gracias.

Tenemos la Sencilla Pretensión de Estar Haciendo Cosas Grandes

Palabras de saludo del doctor **ALVARO GOMEZ HURTADO**,
a nombre de la Asamblea Nacional Constituyente,
al Presidente de la República, doctor
CESAR GAVIRIA TRUJILLO

Tenemos la pretensión, sencilla pretensión, de estar haciendo cosas grandes, ello depende, no sólo de la dimensión de los temas que nos han sido propuestos y los que estamos destinados a abocar, sino de nuestra voluntad de ser representativos de una opinión pública que quiere una gran cantidad de cambios. Esa pretensión, señor presidente, nos ha impuesto también la opción de un nuevo estilo, de un estilo que también pretende reflejar esa voluntad de cambio en nuestras prácticas políticas.

Hay una nueva política por ahí. Y lo mejor que podemos hacer es convertirla en cláusulas constitucionales. Hemos buscado el acuerdo. Nos interesa más la coincidencia que la práctica de coaliciones para obtener votos electorales.

No hemos querido provocar la confrontación sino el acuerdo y no por deficiencia del ánimo o por claudicación de nuestras convicciones, sino porque tenemos el convencimiento, ese sí muy sólido, de que la voluntad de acuerdos, subsane la mayor parte de las diferencias de opinión.

Estamos ejerciendo un extraordinario poder. Y como lo dijimos a la opinión pública lo estamos administrando con plena responsabilidad. Así lo propusimos y así lo estamos consiguiendo. Creo que los colombianos pueden confiar en la prudencia y la ecuanimidad de nuestras actuaciones.

Señor presidente, su presencia aquí es un gran estímulo, usted fue el factor decisivo en la convocación de esta Asamblea, sus luces van a ser apreciadas, las necesitamos, queremos también coincidir con el Gobierno y por lo tanto, no sobra afirmar que reiteradamente buscaremos que haya una transmisión de ideas y de opiniones entre el Gobierno y esta corporación. Sea también la oportunidad de reafirmar nuestro aprecio por el respeto que usted le tiene al orden jurídico, el que existe y el que pueda sobrevenir, para la modernización del Estado.

Informe -Ponencia

Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición

Ponentes:

HORACIO SERPA URIBE
AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO
OTTY PATIÑO HORMAZA

Señor presidente
 y demás miembros de la
 COMISIÓN PRIMERA
 ASAMBLEA NACIONAL
 CONSTITUCIONAL

Cumplimos con el cometido de rendir informe sobre los proyectos de Acto Reformatorio de la Constitución Nacional sometidos al estudio de la Subcomisión Cuarta por la Comisión Primera de la Asamblea Constitucional sobre los temas de partidos políticos, sistema electoral y el estatuto de la oposición. En cumplimiento de los artículos 30 y 33 del reglamento, después de analizar detenidamente todas las propuestas sobre los temas referidos presentadas por los H. Delegatarios en 33 proyectos repartidos a la subcomisión, así como las conclusiones y propuestas de las mesas de trabajo y las Comisiones Preparatorias de la Asamblea, presentamos a su consideración un proyecto de articulado en el cual se reúne el consenso obtenido en el seno de la subcomisión. Los textos en corchetes contienen los puntos en los cuales no fue posible el acuerdo unánime de los ponentes. Para ilustración de los miembros de la Comisión, en el anexo encontrarán cuadros comparativos de un gran número de las propuestas analizadas.

La propuesta que se presenta a consideración de los señores miembros de la Comisión Primera, se sintetiza en los siguientes puntos:

- Reconocimiento constitucional de los partidos y movimientos políticos, con dos propuestas diferentes al no alcanzarse el consenso.
- Rama Electoral independiente y autónoma.
- Establecimiento de la tarjeta electoral en todos los comicios.
- Propuesta sobre la consagración del voto obligatorio que no contó con el consenso de la subcomisión.
- Ampliación de inhabilidades e incompatibilidades para los candidatos a cargos de elección popular.
- Elevación a la categoría constitucional del derecho de oposición política y sus garantías.

Enseguida presentamos las consideraciones que los motivan:

PARTIDOS POLITICOS

El hilo conductor de la nueva Carta Fundamental es sin duda el de la democracia participativa dentro de los cauces de un amplio pluralismo, tal como lo enuncia el mandato que recibimos en las urnas el pasado 9 de diciembre. Elemento esencial para la realización de dichos conceptos son los partidos y movimientos políticos que además de expresar el pluralismo ideológico son instrumentos para la formación y la manifestación de la voluntad popular. La gran mayoría de proyectos que tratan el tema coinciden en la necesidad de institucionalizarlos en función de principios de organización democrática y del respeto a la Constitución y las leyes, sin que estos parámetros rectores puedan interpretarse como limitaciones a la libertad que tiene todo nacional (esta acepción incluye a los jóvenes menores de edad) para concurrir a la organización de partidos y movimientos y para afiliarse o retirarse de ellos.

La propuesta que presentan los constituyentes Horacio Serpa y Augusto Ramirez no entra a definir conceptualmente qué es un partido o qué es un movimiento, para evitar dar pie a restricciones posteriores de la más absoluta libertad para conformarlos. Insinúa para los primeros como directriz para la ley, un mayor grado de estructuración y permanencia, lo cual a su turno les confiere mayores garantías como serían la financiación de su funcionamiento y la postulación de candidatos sin acreditar requisitos adicionales. Las agrupaciones políticas que por su naturaleza coyuntural o decisión autónoma, opten por un esquema de mayor flexibilidad se organizarán como movimientos los cuales, desde luego, también podrán postular candidatos, pero sometiéndose a las condiciones que para los efectos establezca la ley, por ejemplo, acreditar un número determinado de firmas con miras a garantizar la representatividad de la propuesta.

No se quiso sin embargo limitar el derecho que le asiste a los ciudadanos para postular candidatos, razón por la cual grupos significativos de aquellos pueden también hacerlo, pero cumpliendo con condiciones legales orientadas a garantizar su responsabilidad frente al debate elec-

toral. Todos los candidatos, movimientos y partidos tendrán derecho a la financiación estatal de las campañas, siempre que obtengan el porcentaje de votación que establecerá la ley. Este límite se propone con el ánimo de evitar el abuso que pretenda hacerse para reclamar las nuevas obligaciones que se imponen al Estado, pero sin cercenar los principios de igualdad que garanticen a toda corriente de opinión la posibilidad, no sólo de expresarse sino también de convertirse en opción de poder. El acceso a los medios de comunicación estatales para todos los que intervengan en cada contienda electoral también se garantiza y somete a reglamentación legal.

El constituyente Otty Patiño considera que la ley no debe establecer requisitos diferenciales para el reconocimiento de una agrupación política como partido o como movimiento, razón por la cual no comparte el artículo 2º de la propuesta y propone una redacción alterna al artículo 3º para que no existan diferencias legales entre partidos y movimientos políticos ni requisitos para postular candidatos para estos o para los grupos significativos de personas.

En cuanto a la participación en política de los empleados públicos, proponemos mantener la prohibición actual para aquellos que detenten jurisdicción y mando o cargos de dirección administrativa en la rama ejecutiva. De esta manera, y desde luego dentro de la aplicación de la carrera administrativa en todos los niveles de la administración, los empleados subalternos podrán ejercer todos sus derechos políticos sin que se vea involucrada la imparcialidad que debe reinar en esta materia por parte de la administración pública cuyos poderes ejercen funcionarios de rango superior. La prohibición se mantiene para todos los funcionarios al servicio de la rama jurisdiccional, el órgano electoral que proponemos y los organismos de control.

Se proponen, igualmente, unas pautas a la ley para garantizar la transparencia del manejo y proveniencia de los dineros utilizados para financiar actividades políticas exigiendo la rendición pública de cuentas, autorizándole al legislador para imponer límites a los gastos en las campañas electorales y a las donaciones de cada fuente y

prohibiendo a quienes desempeñen funciones públicas hacer contribuciones a partidos, movimientos y candidatos distintos a los que autorice la ley, como por ejemplo las cuotas que en condiciones de igualdad deban aportar los miembros de la respectiva organización política.

Finalmente, todo partido y movimiento político merece la especial protección del Estado, pues así se protege la democracia participativa. Por ello consideramos esencial que sus sedes y bienes no puedan ser intervenidos sino conforme a mandato judicial escrito, así se halle el país bajo el régimen de excepción.

RAMA ELECTORAL

Es de la esencia del estado de derecho el que exista una función electoral: primera función del estado democrático, puesto que sin ella no habrá legitimidad para el ejercicio de las otras ramas del poder público como quiera que antes de expedir la ley, de ejecutarla o aplicarla en casos concretos, debe determinarse la forma como se eligen quienes deben ejercer esas funciones.

Dentro del marco constitucional, la función electoral autónoma se mueve por sí misma. Sus titulares, los ciudadanos, acuden a ejercerla de acuerdo con las normas que consagra la Constitución y, atendiendo el llamado de los funcionarios electorales, procederán periódicamente a renovar los cuadros del Estado cuando sean de elección popular.

La función electoral tiene entidad propia: se refiere a la estructuración del gobierno y de las corporaciones públicas y como tal exige contar con unos órganos especializados, encargados de regularla, organizarla y controlarla. Por su naturaleza, es distinta de las demás funciones del Estado: el acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación. Su ejercicio confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado, dotándolos de certeza y seguridad en las decisiones al conferirles poder público. En él se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica.

Actualmente, el conjunto normativo de las leyes 58 y 96 de 1985, complementado por las normas pertinentes contenidas en los Códigos Contencioso Administrativo y Penal, regula lo concerniente al proceso electoral. Allí se prevé la existencia de autoridades especializadas en el manejo electoral: Consejo Nacional Electoral, Registrador Nacional del Estado Civil, Delegados y Registradores Distritales, Municipales y auxiliares, las cuales de suyo, no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público consagradas en la Constitución.

Por lo expuesto y habiendo encontrado en la mayor parte de los proyectos revisados un consenso sobre el tema, proponemos que esa estructura electoral se dote de la independencia y autonomía necesarias para asegurar la imparcialidad y el libre ejercicio del sufragio, elevándola a categoría de Rama u Órgano del Poder Público.

El Consejo Nacional Electoral estará conformado por nueve miembros de las mismas calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos por el Consejo de Estado de ternas presentadas

por los partidos y movimientos reconocidos legalmente y reflejando la composición política del órgano legislativo.

Entre sus principales funciones se encuentran: 1) decidir definitivamente los recursos que se interpongan en materia electoral; 2) iniciativa para proponer proyectos de ley sobre las materias de su competencia; 3) velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, derechos de la oposición, publicidad política, encuestas de opinión sobre campañas electorales, entre otras; 4) Inscriptura y cancelar la personería jurídica de partidos y movimientos políticos conforme a la Constitución y la ley.

VOTO OBLIGATORIO

En este tema existe desacuerdo entre los miembros de la subcomisión. Los delegatarios Serpa Uribe y Ramírez Ocampo proponen la consagración del voto obligatorio como el instrumento más idóneo para contribuir a la eliminación de las prácticas electorales que vician la pureza del sufragio.

Para sus proponentes, es necesario que el ciudadano participe y se comprometa en el proceso de escogencia de sus gobernantes. Con unos órganos independientes y competentes para garantizar la imparcialidad del proceso, nuevos y novedosos instrumentos de participación democrática y un voto que aunque obligatorio no coarte la libre expresión de voluntad del elector, se devolverá parte de la confianza perdida por este proceso y se garantizará una legitimidad apoyada en la decisión de la verdadera mayoría.

El delegatario Otty Patiño en este punto, considera que el voto debe considerarse un deber mas no una obligación del ciudadano.

Para conseguir los objetivos buscados deben establecerse por medio de la ley mecanismos que estimulen al votante, pero respetando la decisión de abstención que puede tomar el elector en un momento dado, inclusive como opción política legítima.

En materia del establecimiento de estímulos legales para el voto existe consenso, adóptese cualquiera de las alternativas respecto de su obligatoriedad o ejercicio como deber ciudadano. Lo propio en cuanto a la obligatoriedad, esa sí, para la utilización del mecanismo del tarjetón en todo proceso electoral, como elemento purificador de los vicios electorales y elemento idóneo y moderno para facilitar la igualdad de oportunidades para llegar como opción al elector de todos quienes compiten en las elecciones.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

La subcomisión estuvo de acuerdo en que es necesario cortar de una vez por todas con el tráfico de influencias que surge con el actual sistema suprimiendo las suplencias, prohibiendo las postulaciones a varios cargos y el ejercicio simultáneo de dos o más funciones públicas, y ampliando las inhabilidades por parentesco para candidatos pertenecientes a un mismo partido o movimiento político o lista de candidatos.

ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

Con la institucionalización de los partidos y movimientos políticos y el establecimiento de una serie de garantías y derechos para su existencia y funcionamiento, se hace necesario, igualmente, consagrar en la nueva Constitución un Estatuto de la Oposición que permita el ejercicio de la función crítica de los gobiernos por parte de agrupaciones que no participen en los mismos.

El establecimiento de un sistema político abierto a la competencia entre los partidos y movimientos implica el reconocimiento de las garantías necesarias para la formación de alternativas de cambio de las opciones desarrolladas por los que comparten el gobierno. Tales garantías abarcan aspectos entre los cuales se destacan el acceso a la información oficial para el ejercicio pleno de la función crítica, la consagración del derecho de réplica, la participación directa en asuntos de especial interés nacional y el mantenimiento del sistema de representación proporcional en las corporaciones públicas.

A pesar del hecho de que desde hace mucho tiempo en Colombia la oposición política viene demandando el reconocimiento de las reglas de juego claras para el ejercicio de su función de crítica, la Constitución no regula en forma sistemática la materia y ello se requiere para el cabal funcionamiento del sistema democrático y como elemento inherente a su real esencia. Para evitar un excesivo reglamentarismo constitucional, en la propuesta se delega en el legislador la expedición del Estatuto, estableciendo al mismo tiempo, unos principios y parámetros a los cuales debe sujetarse la ley. Estos principios pueden sintetizarse en los siguientes términos:

—Las garantías para el ejercicio de la oposición se refieren a las agrupaciones, partidos y movimientos políticos que no formen parte del gobierno.

—El ejercicio de la oposición tiene como finalidad el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la función crítica y la formación de nuevas alternativas de cambio gubernamental.

—Las garantías de la oposición contemplan varios aspectos:

a. El acceso a los medios de comunicación social del Estado, proporcional a la representación obtenida en las elecciones para el órgano legislativo;

b. El acceso a la información oficial salvo las restricciones que establezca la ley;

c. El derecho de réplica a las declaraciones inexactas e injuriosas hechas por altos funcionarios del Estado, en forma equivalente a cuando se produjeron las mismas;

d. La igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sin distinción de filiación política o carencia de ella, para el acceso a los cargos públicos;

e. El derecho a participar en las decisiones sobre asuntos electorales y en la

política exterior del país, manteniendo un sano criterio de consenso nacional en estos temas que son de especial importancia para la consolidación de un espíritu nacional en los temas decisivos de la política exterior del país.

Así mismo, se consideró que dentro de este tema deben incluirse algunas precisiones en relación con los órganos de control de la función ejecutiva, especialmente, la Procuraduría General de la Nación.

En este punto, la subcomisión no encontró consenso puesto que mientras para el delegatario Ramírez Ocampo, cargos como el de procurador y el de contralor deben estar en manos de partidos o grupos políticos diferentes al del presidente de la República, para los delegatarios Serpa Uribe y Patiño Hormaza, el carácter independiente de funcionarios como el procurador, están asegurados por el sistema de escogencia, por ejemplo la elección popular.

CONCLUSIONES:

El trabajo de la subcomisión estuvo guiado por el deseo de encontrar el mejor consenso posible dentro de la gran variedad de propuestas analizadas en las cuales se presentó gran similitud en cuanto a los temas abocados y el tratamiento de ampliación democrática que motivan su presentación. Dejamos en los términos de proyecto de articulado que acompaña este informe, cumplida la misión que nos encomendó el señor presidente de la Comisión Primera.

De los honorables constituyentes:

Atentamente,

Horacio Serpa Uribe,
Augusto Ramírez Ocampo,
Otty Patiño Hormaza.

PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA

PARTIDOS POLITICOS

ARTICULO 1: Se garantiza a todos los nacionales el derecho a organizar partidos y movimientos políticos y la libertad de asociarse o retirarse de ellos. Los partidos y movimientos deben ceñir su actividad a estatutos que garanticen el respeto a la Constitución y las leyes y la participación democrática de sus adherentes en su vida orgánica y política y en la escogencia de sus dirigentes y candidatos.

ARTICULO 2: (La postulación de candidatos corresponde a los partidos. Los movimientos y grupos significativos de ciudadanos podrán postular los candidatos que cumplan con las condiciones que establezca la ley.)

ARTICULO 3: (El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos políticos legalmente constituidos, en los términos que señale la ley. Los movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos recibirán financiación estatal para sus campañas electorales. Unos y otros se harán acreedores a este beneficio,

siempre y cuando obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.)

Propuesta alternativa: (El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos legalmente constituidos. Los partidos y movimientos, lo mismo que los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre y cuando obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.)

La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar a propósito de las campañas electorales, así como el monto máximo por contribuyente. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas del monto, origen y destino de sus ingresos.

ARTICULO 4: Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o estimular a otras personas a que las hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de la pérdida de la investidura.

ARTICULO 5: Los partidos y movimientos tendrán derecho a acceder a los medios de comunicación del Estado, en los términos que determine la ley.

ARTICULO 6: A los funcionarios públicos que detentan jurisdicción y mando o cargo de dirección administrativa, así como todos los que estén vinculados a la Rama Jurisdiccional, la electoral y los organismos de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de partidos o movimientos políticos, en las controversias políticas e intervenir en debates de carácter electoral, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.

ARTICULO 7: Los partidos y movimientos políticos merecen la protección especial del Estado. Sus sedes y bienes no podrán ser intervenidos en ningún tiempo, sin mandato judicial por escrito.

ARTICULO 8: El Consejo Nacional Electoral velará por el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulen las actividades, derechos y deberes de los partidos, movimientos y sus miembros, así como las concernientes a la participación de candidatos independientes en los debates electorales y prestará su colaboración para la realización de consultas internas para la escogencia de candidatos.

PROPUESTA ARTICULADO ESTATUTO DE LA OPOSICION

Subcomisión: Partidos Políticos, Sistema Electoral, Estatuto de la Oposición.

Artículo.- La Ley establecerá un estatuto de la Oposición en el que se consagre el derecho que tienen los partidos y movimientos políticos que no participan en el Gobierno, para garantizar el ejercicio de su función crítica y la formación de alternativas políticas.

Este Estatuto establecerá el acceso a la información oficial, salvo las restricciones legales, el acceso a los medios de comunicación social del Estado, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso de la República/Asamblea Nacional Legislativa; el derecho de réplica con respecto a las informaciones inexactas o injuriosas en la misma forma y por el mismo medio a través del cual se produjeron; la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos; el derecho a participar en asuntos electorales y en la política exterior del país.

Las minorías electorales tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de acuerdo a su representación.

Artículo.- (El procurador general de la Nación y el contralor general de la República serán miembros de un partido o grupo político diferente al que pertenezca el presidente de la República.)

(El procurador general de la Nación es designado por voto secreto de todos los ciudadanos el último domingo de junio, para un periodo de cuatro años, no reelegible para el periodo inmediato y deberá ser de filiación distinta a la del presidente de la República.)

(El procurador General de la Nación será elegido por votación popular.)

PROYECTO DE LA (DEL) RAMA (ORGANO) ELECTORAL Y LAS ELECCIONES

SUBCOMISION CUARTA

Artículo... La dirección, organización y vigilancia de las elecciones, al igual que lo relativo a la identificación y registro civil de las personas, competen de manera exclusiva a la (el) Rama (Organo) Electoral, la (el) cual estará conformada (o) por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos delegados que establezca la ley.

La (El) Rama (Organo), Electoral gozará de conformidad con la Constitución y la ley, de independencia en el desempeño de sus funciones, de autonomía presupuestal y de plena competencia en las decisiones jurisdiccionales electorales.

Artículo... El Consejo Nacional Electoral estará integrado por nueve (9) miembros, elegidos por el Consejo de Estado, para un periodo igual al de los congresistas, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos reconocidos legalmente y deberá reflejar la composición política del Congreso de la República. Sus miembros deberán reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser magistrado

de la Corte Suprema de Justicia y no serán en ningún caso reelegibles.

Artículo... El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:

1. Preparar, dirigir, organizar y supervisar, con la colaboración de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las elecciones y procesos de consulta popular previstos en la Constitución.

2. Designar y remover al registrador Nacional del Estado Civil.

3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados respeto de escrutinios generales.

4. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, derechos de la oposición y de las minorías y demás disposiciones sobre publicidad política, encuestas de opinión y financiamiento de las campañas electorales, para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos y el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

5. Efectuar el escrutinio definitivo para presidente, (vicepresidente), (procurador general de la Nación), referéndum y plebiscitos de carácter nacional, debiendo realizar la declaratoria definitiva de los resultados y la expedición de las respectivas credenciales.

6. Inscribir y cancelar la personería jurídica y ejercer la función de control respecto de los partidos y movimientos políticos en la forma y en los términos que establezca la ley.

7. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social de propiedad estatal y fijar las tarifas de publicidad política pagada en los mismos medios.

8. Las demás que le confiera la ley.

Artículo... El registrador Nacional del Estado Civil será designado por el Consejo Nacional Electoral por un periodo de cinco (5) años y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser senador (diputado Asamblea Nacional). No será reelegible en ningún caso y ejercerá las funciones que establezca la ley.

Artículo... Los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, (vicepresidente), (procurador general de la Nación), senadores, representantes, (diputados Asamblea Nacional), (gobernadores), diputados, alcaldes, concejales (y personeros).

Las elecciones de presidente de la República, las de miembros del Congreso (de la Asamblea Nacional), y las de autoridades departamentales y municipales, se efectuarán en fechas diferentes según lo determine la ley.

Artículo... Ningún cargo de elección popular tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción.

Artículo... Ningún ciudadano puede ser postulado simultáneamente, ni elegido a más de un cargo de elección popular.

Tampoco podrán ser elegidos en una misma circunscripción y en virtud de candidaturas presentadas por un mismo partido o a nombre suyo, personas vinculados entre sí por matrimonio o por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Serán nulas las elecciones realizadas en contravención de este artículo.

Artículo... El sufragio se ejerce como un derecho y una función constitucional cuyo desempeño es obligatorio. La ley establecerá las excepciones a esta obligación y determinará los estímulos.

Artículo... A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer.

La adjudicación de puestos a cada lista se hará en la proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

Artículo... En todas las elecciones será obligatorio el uso de la tarjeta electoral numerada y suministrada por el Estado en las mesas de votación, la cual deberá contener toda la información necesaria para garantizar una clara y precisa identificación de la lista o candidato. La ley reglamentará en cada caso lo pertinente.

Informe - Ponencia

Mecanismos de Protección del Orden Jurídico y de los Particulares

Ponente:

JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO

En cumplimiento de la tarea que me fuera asignada por la subcomisión, he procedido a estudiar cuidadosamente los proyectos y las propuestas presentados a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente en relación con el conjunto de mecanismos de protección —o de garantía o de tutela, según como prefiera llamárselos— de ciertos derechos fundamentales y de preservación del orden jurídico que deben consagrarse constitucionalmente.

Como resultado de dicho estudio, atentamente me permito someter el presente informe a la consideración de mis ilustres colegas, junto con una propuesta integral de articulado sobre el particular que constituye una especie de síntesis de buena parte de los proyectos y propuestas, y con un anexo que contiene el texto íntegro de todos los proyectos de artículos presentados a la Asamblea en relación con el tema.

Ciertamente no puede decirse que la instauración de mecanismos jurídicos de protección de los derechos particulares y de la integridad del orden jurídico constituya una novedad en Colombia. La verdad es que, de vieja data y a lo largo del tiempo, ellos han venido teniendo entre nosotros variados desarrollos, tanto constitucionales, como legales y jurisprudenciales.

Inclusive, bien puede decirse con orgullo que, en relación con algunos de ellos, Colombia ha sido pionera de su consagración y ha estado siempre a la vanguardia en el panorama mundial en materia constitucional. Tal el caso, por ejemplo, de la acción pública de inconstitucionalidad que data de la reforma de 1910.

Lo que ocurre es que, por una parte, resulta menester integrar en un cuerpo normativo coherente y uniforme las distintas instituciones de protección que hoy se hallan dispersas en nuestro universo jurídico, por otra, se hace indispensable incorporar algunos mecanismos adicionales y, finalmente, ampliar y modernizar algunos de los existentes, de modo que nuestro Estado de Derecho se adecue a la dinámica de los tiempos que corren y pueda seguir siendo la piedra angular de nuestra organización social.

Este deseo de modernización y complementación de tales mecanismos es el

común denominador de la mayoría de las propuestas y proyectos elaborados sobre el tema, y constituye, así mismo, un anhelo de la comunidad, expresado en diversos foros.

Entre los instrumentos de protección con que cuenta el ordenamiento vigente pueden citarse la separación de las ramas del poder, con su división de competencias y un saludable complejo de controles recíprocos; la jurisdicción constitucional, que comprende la acción pública de inconstitucionalidad, los controles automáticos, la acción pública de nulidad y la excepción de inconstitucionalidad; los recursos administrativos y las demás acciones contenciosas administrativas; el recurso de habeas corpus y el derecho al debido proceso; la publicidad de las actuaciones judiciales y administrativas; el principio de la doble instancia, etc.

Con todo, no obstante su amplia variedad y que muchos de ellos están ya consagrados a nivel constitucional de manera más o menos expresa a lo largo de la Carta, se ha considerado indispensable la creación de un sistema integrado de mecanismos que, a la vez que protejan la vigencia del orden jurídico, se conviertan en verdaderas y eficaces herramientas de promoción y protección de los derechos de los asociados. Sin ellos, el vasto conjunto de los derechos individuales y colectivos y de los deberes sociales que se aspira a incorporar en la Constitución, corre el riesgo de tornarse en letra muerta, con gravísimas consecuencias sobre dos asuntos fundamentales —tanto más en la difícil coyuntura actual del país—: el respeto por la norma y la credibilidad institucional.

El sistema que se propone estaría compuesto por las siguientes figuras: el principio de la buena fe y la consagración de su presunción por ministerio de la propia Constitución en relación, al menos, con determinado tipo de actuaciones de interés general; la aplicabilidad directa de los derechos reglamentados de modo general; la acción pública de inconstitucionalidad y el control automático de constitucionalidad; la aplicación preferencial de la Constitución y, en general, de las normas de superior jerarquía; otras acciones judiciales, recursos administrativos y mecanismos adicionales; la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; la responsabili-

dad de las autoridades públicas y del Estado; la acción de tutela y la defensoría de los derechos humanos.

Los artículos correspondientes a tres de ellas: la acción pública de inconstitucionalidad, el control automático de constitucionalidad y la defensoría de los derechos humanos, no obstante formar parte integrante del conjunto, no se han incluido expresamente en el capítulo de los mecanismos de protección, ya que, formalmente, pertenecen a otros títulos de la Constitución.

1.— La buena fe

Ante todo se propone consagrar, como punto de partida del capítulo, el principio de la buena fe, que no obstante estar reconocido universalmente como uno de los principios generales del derecho, requiere urgentemente entre nosotros, expresa instauración normativa a nivel constitucional, de modo que pueda iluminar todo el panorama de nuestro ordenamiento jurídico y presidir todas las relaciones sociales.

La norma propuesta extiende a toda la legislación colombiana este principio que hoy apenas forma parte de un par de títulos de nuestro Código Civil (artículos 768, 769 y 1603). De esta forma, su protección cobijará también los múltiples nexos dinámicos entre el Estado y los particulares regulados por el derecho administrativo, donde la vida cotidiana ha demostrado que tanta falta hace. En este campo se trata, en síntesis, de que el particular no siga estando desamparado frente a actuaciones de funcionarios que, refugiados en los vericuetos burocráticos, y sin infringir directamente norma alguna, actúan de manera maliciosa o, a lo menos, indolente.

Por otra parte, se establece una presunción que, pese a ser de la esencia del derecho, en la práctica ha sido invertida en Colombia, casi que inveteradamente. En verdad que entre nosotros, cotidianamente se tropieza con una apabullante agresividad administrativa, que no es sino el producto del recelo y la desconfianza de los funcionarios que siempre dan por hecho que se los está engañando.

Previendo la posibilidad del abuso de esta presunción, la parte final del artículo faculto al legislador para desvirtuarla en

ciertos casos y para crear sanciones para quienes la usen fraudulentamente.

2.- La aplicabilidad directa de los derechos reglamentados de modo general.

La razón de ser de la norma propuesta consiste en que, con aterradora frecuencia, los derechos que la Constitución consagra en beneficio de los particulares no pueden hacerse efectivos, habida consideración del cúmulo de requisitos, trámites, permisos, licencias, diligencias, documentos, etc., que resuelven exigir —las más de las veces por sí y ante sí— los distintos funcionarios de las dependencias oficiales. Se trata, unas veces, de justificar la existencia de determinadas posiciones burocráticas, otras de dificultar deliberadamente el ejercicio del derecho, o, simplemente, de darle un desahogo a cierto prurito tan arraigado en nuestros mandos medios oficiales, consistente en oponer siempre un problema a cada posible solución.

La excesiva tramitomanía no es solamente una amenaza para la efectividad de las garantías constitucionales, sino que se ha convertido también en una de las principales fuentes de corrupción administrativa. El funcionario, abusando de su situación de poder y de la necesidad del particular, está en condiciones de exigir prestaciones especiales y adicionales para cumplir con su deber.

La norma persigue que, al menos el ejercicio de aquellos derechos que la ley —en su más amplio sentido— haya reglamentado de modo general, no se someta al cumplimiento de otros requisitos administrativos, casi siempre innecesarios, que —se repite— sólo sirven para dificultar, para entorpecer o “para bien demorar”.

Obviamente no se trata de desconocer la conveniencia, y en casos la necesidad, de que la administración cumpla un importantísimo papel de control y vigilancia de ciertas actividades particulares, especialmente cuando va en ello el interés colectivo. Pensamos más bien, que la reglamentación legal debe haber sido lo suficientemente prudente como para que en la mayor parte de los casos baste simplemente con un control posterior.

3. La acción pública de inconstitucionalidad y el control automático de constitucionalidad.

Bajo la denominación genérica de jurisdicción constitucional, este tema está siendo considerado en la Comisión Cuarta sobre Justicia y Ministerio Público, en donde se han planteado dos posturas antagónicas: la de quienes prefieren mantener, con algunos ajustes que dicta la experiencia, la esencia del sistema tal como ha funcionado hasta hoy, y la de quienes proponen la creación de una Corte Constitucional que concentre toda la jurisdicción constitucional que hoy día comparten la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y, en cierta forma, todos los jueces de la república a través del llamado control difuso.

Por tal razón, he preferido abstenerme de terciar en esta discusión que, en todo caso, en su oportunidad habrá de trasladarse a la plenaria.

En todo caso, lo que sí considero oportuno

dejar sentado es que, a mi juicio y abstracción hecha de cuál o cuáles sean los órganos en cuya cabeza se radique tan delicada misión, es indispensable conservar los mecanismos de la acción y el control automático tal como hoy están concebidos, sin someterlos a limitaciones o mutilaciones de ninguna clase; excepto, tal vez, por la relativa a la eventual restricción del término para la impugnación de las normas por razón de fallas de procedimiento en su formación.

4. La aplicación preferencial de la Constitución y, en general, de las normas jurídicas de superior jerarquía.

A mi juicio, es necesario mantener esta modalidad de control difuso de la constitucionalidad y de la legalidad que, de contera, es un eficazísimo mecanismo de protección de los derechos particulares. El artículo que se propone contiene dos elementos nuevos: en primer lugar, recogiendo el criterio plasmado en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, se amplía el ámbito de la disposición del actual artículo 215 de la Constitución, por un lado a las normas de carácter reglamentario, de modo que respecto de ellas también pueda oponerse, al momento de su aplicación, el argumento de su inconstitucionalidad, y por el otro, se lo extiende a todo evento de contradicción entre disposiciones de diversa jerarquía, a fin de mantener a todo trance la integridad estructural del orden jurídico y de asegurar la prevalencia de la norma superior.

En segundo lugar, para resolver un viejo problema de interpretación, se señala que las autoridades públicas, genéricamente, deben aplicar preferencialmente la Constitución, o en su caso, las demás normas de superior jerarquía, con lo cual quedan expresamente comprendidos en la disposición, tanto los jueces como las autoridades administrativas. Ello explica además el que se haya optado por la denominación de “aplicación preferencial de la norma superior” sobre la más estrecha de “excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad”.

Después de un detenido estudio se determinó no incluir la disposición según la cual las decisiones que se adopten en estas materias deben subir en consulta a la Corte Suprema de Justicia, con el objeto de conseguir por su intermedio la unificación nacional de la jurisprudencia constitucional. Estimé preferible prescindir de esta ventaja, a cambio de conjurar el grave inconveniente que de seguro derivaría de un eventual conflicto de competencias entre la justicia ordinaria y la contencioso administrativa, no sólo en razón de la naturaleza de la norma cuya “jurisdicción” se cuestiona (legal o reglamentaria), sino también de la diversa naturaleza del conflicto (ordinario o contencioso administrativo).

Es cierto que este inconveniente se podría resolver con la creación de la Corte Constitucional, pero no lo es menos que ello desdibujaría el sistema de control difuso en cuya virtud todos nuestros jueces tienen la facultad de aplicar directamente las normas constitucionales.

5. Otras acciones judiciales, recursos administrativos y mecanismos adicionales.

Después de un detenido análisis se ha optado por incluir una norma que le defiera

expresa e imperativamente al legislador la competencia para consagrar otros instrumentos de defensa del orden jurídico y los derechos particulares, a través de acciones —adicionales a las incorporadas en la propia Carta—, recursos y otros mecanismos procesales. Aquí quedan, pues, incluidos los actuales recursos de nuestro sistema de procedimiento administrativo a través de la llamada vía gubernativa (la reposición, la apelación y la queja), instrumentos especiales tales como la revocatoria directa, y el conjunto de las acciones contencioso administrativas que hoy establece nuestro Código Contencioso Administrativo (la acción de nulidad, la de nulidad y restablecimiento del derecho, la de reparación directa, la de controversias contractuales y la de definición de competencias administrativas).

No se ha considerado conveniente elevar dichos instrumentos concretos a nivel constitucional, como se propone en algunos proyectos, para evitar el riesgo de “petrificar” unas herramientas que requieren una cierta flexibilidad y de esporádicas renovaciones, y además, para permitir la posibilidad de que en el futuro próximo se abran las puertas para nuevas figuras que respondan a las necesidades de los tiempos, como podrían ser, por ejemplo, unas acciones especiales derivadas de los daños colectivos.

Adicionalmente, para tutelar una serie de intereses colectivos que aun así se consagran como derechos constitucionales no serían susceptibles de defensa por los procedimientos ordinarios, se dispone que el legislador deberá establecer las correspondientes acciones judiciales de carácter cívico o popular. En razón de la especial naturaleza de estas acciones, he considerado conveniente enunciar los casos en los cuales serían procedentes con un doble propósito: constituir, por un lado, garantía constitucional para esos específicos intereses colectivos y evitar, por otro, que la acción se extienda a casos que pudieran desnaturalizarse.

6.- La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

Se propone ampliar la figura de la suspensión provisional para hacerla extensiva a todos los actos administrativos que sean susceptibles de impugnarse por la vía contencioso administrativa, sin importar que se trate de actos definitivos, de trámite o de ejecución. Se propone que este artículo quede incluido en el capítulo de protección de los derechos particulares, porque él debe buscar ante todo la defensa de los asociados evitando los graves e irreparables perjuicios que en determinados casos puede ocasionarles el mantenimiento de la vigencia de los actos administrativos ostensiblemente injustos y la gravosa perduración de sus efectos, mientras se dilucida su conformidad con el orden legal.

Además, el texto proyectado contiene una precisión en relación con la disposición que actualmente consagra la Carta, consistente en señalar que lo que realmente es objeto de la suspensión no es el acto mismo —que mantiene su vigencia y continúa amparado por el principio básico de la presunción de legalidad—, sino los efectos de tal acto, los cuales dejan de producirse temporalmente,

mientras se adelanta el debate procesal y se dicta la sentencia definitiva.

La verdadera magnitud de la dimensión de la figura de la suspensión provisional, se aprecia cuando se tiene en cuenta que, en promedio, la duración de un proceso en el que se controvierte la legalidad de un acto administrativo oscila, hoy día, entre cuatro y ocho años y, adicionalmente, que la sentencia que le pone fin tan sólo produce efectos hacia el futuro.

7.- La responsabilidad de las autoridades públicas y del Estado.

Sobre el particular, se propone la consagración constitucional de un régimen integrado que envuelva, tanto las responsabilidades de tipo penal y disciplinario que pesan sobre los funcionarios públicos, como la patrimonial, que debe incumbirles por igual a todas las autoridades públicas y al Estado.

La norma propuesta parte del precepto consagrado en el actual artículo 20 de la Constitución, pero no incluye la porción de éste que se relaciona con la responsabilidad de los particulares, ya que se ha considerado que se trata de un principio fundamental que, por lo tanto, corresponde incorporar al capítulo relativo a tales principios, tal como lo ha propuesto la Subcomisión Primera.

Nuestro actual sistema consagra de manera expresa apenas la responsabilidad penal y disciplinaria de los funcionarios, pero omite toda referencia a la responsabilidad de tipo patrimonial y, sobre todo, a la responsabilidad directa y objetiva del Estado.

La experiencia ha demostrado la inaplazable necesidad de definir concretamente todos estos tipos de responsabilidad y de señalar de manera clara que la de carácter patrimonial les corresponde solidariamente al órgano y al funcionario.

La verdad es que este cúmulo de responsabilidades constituye un esencial mecanismo de protección de los derechos particulares frente a la conducta de aquellas autoridades que yerran en el cumplimiento de las normas, que se abstienen de cumplir con sus obligaciones o que, al cumplirlas, simplemente causan daños que los asociados no tienen por qué padecer.

Por otra parte, conviene señalar que el régimen que se propone en materia de responsabilidad patrimonial del Estado no se limita a su mera consagración expresa a nivel constitucional, sino que, además, incorpora los más modernos criterios sobre la materia, consistentes en radicar el fundamento de esa responsabilidad en el daño anti-jurídico y en su imputabilidad al órgano estatal. De esta manera se resuelve el problema que hoy ya plantea la evidente insuficiencia del criterio de la llamada "falla del servicio público", dentro del cual no caben todas las actuales formas y casos de responsabilidad patrimonial, tales como el de la "responsabilidad por daño especial".

En otras palabras, se desplaza el soporte de la responsabilidad administrativa, del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella. Esta antijuridicidad habrá de predicarse cuando se cause un detrimento patrimonial que carezca de título jurídico

válido y que exceda el conjunto de las cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social.

Por lo que hace a la imputabilidad, se trata de resaltar la circunstancia de que para que proceda la responsabilidad en cuestión, no basta con la mera relación de causalidad entre el daño y la acción de una autoridad pública, sino que es necesario, además, que pueda atribuirse al órgano o al Estado el deber jurídico de indemnizarlo. La determinación de las condiciones necesarias para el efecto, quedará, naturalmente, en manos de la ley y la jurisprudencia.

Tal como se ha redactado el artículo, cabe perfectamente la posibilidad, hacia la cual claramente se está inclinando el derecho moderno, de extender el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado a aquella que se deriva de los yerros de la administración de justicia y eventualmente en un futuro, también a la responsabilidad que pueda derivarse de la función legislativa. La instauración concreta de una y otra quedaría, como corresponde, en manos de la ley y la jurisprudencia.

Finalmente, he estimado de suma utilidad acoger dos planteamientos contenidos en algunos de los proyectos: el de que, para proteger a las víctimas, se les permita demandar indistintamente al Estado o a la autoridad pública involucrada; y el de que, para proteger el patrimonio público y combatir la indolencia personal del grueso de los funcionarios públicos, se le imponga al Estado el deber de repetir contra el funcionario culpable por las sumas por las que aquél hubiera sido condenado.

Además, como especial garantía adicional para los ciudadanos, se ha considerado necesario establecer —como parte del sistema de la responsabilidad pública— una acción que permita demandar y conseguir el cumplimiento del deber omitido por las autoridades públicas. Porque es claro que en muchos casos no basta con una indemnización de perjuicios. El legislador deberá desarrollar dicha acción.

8.- La acción de tutela.

Con el nombre de derecho o recurso de amparo, numerosos proyectos contemplan la creación de un nuevo mecanismo para la protección de los derechos constitucionales. Sin embargo, en derecho comparado esa denominación es genérica y se aplica a todos los mecanismos de protección de los derechos constitucionales. Así, la expresión cobija el recurso de habeas corpus, la excepción de constitucionalidad, las acciones administrativas de nulidad y reparación, etc. Por esta razón, he preferido usar la expresión acción de tutela, para presentar una figura específica para el modelo colombiano, que actuando de manera complementaria con el sistema vigente de control de legalidad y constitucionalidad, se encuadre dentro de sus principios generales, con una identidad claramente definida y un propósito perfectamente diferenciable.

Así concebida, la tutela se presenta como un mecanismo ágil y eficiente, al alcance de cualquier persona, en todo momento y lugar, para la protección inmediata de sus derechos constitucionales cuando ellos se vean vulnerados o amenazados por cualquier

autoridad pública o por particulares en ciertas y determinadas circunstancias.

Entre las características de esta figura podemos destacar:

1. Se trata de una acción subsidiaria y de naturaleza residual. Sólo es admisible en ausencia de otros medios de defensa. Excepcionalmente se dispone que podría utilizarse como mecanismo transitorio, para evitar un daño irremediable, mientras puede acudir a los recursos y acciones ordinarios.

2. Se dirige contra actos u omisiones concretos que producen una perturbación actual o inminente del derecho; contra actuaciones de carácter general caben las acciones de ilegalidad e inconstitucionalidad, o el recurso a la vía exceptiva.

3. El procedimiento debe ser preferencial, breve y sumario.

4. El juez debe tener la potestad para otorgar una efectiva protección del derecho, mediante órdenes para que aquél, frente a quien se solicita la tutela, sea constreñido a actuar o a abstenerse de hacerlo.

5. No procede contra las situaciones consumadas e irreversibles: en tales casos es evidente que ya no es posible la protección inmediata del derecho, y el agraviado tiene la posibilidad de acudir a las acciones de reparación ordinarias.

Finalmente, he considerado que la decisión del juez, aunque de cumplimiento inmediato, debe ser susceptible de algún recurso y, adicionalmente, con la finalidad de unificar la jurisprudencia constitucional, podría pensarse en que el fallo se remita a la Corte Constitucional —de aprobarse su creación— la cual tendría la facultad de revisarlo.

9.- La defensoría de los derechos humanos.

En atención a la novedosa naturaleza de esta función y a la especial importancia que reviste en el mundo contemporáneo, resulta evidente que ella merece una consagración expresa, pero creo sinceramente que ella debe hacerse como parte del capítulo relativo al Ministerio Público.

Por ello, me he permitido elaborar un informe separado sobre el tema, que incluye un estudio acerca de las características de independencia y autonomía de que debe gozar el funcionario encargado de esta misión, lo mismo que sobre la naturaleza de sus funciones.

10.- Otros mecanismos de protección.

Hay ciertos mecanismos adicionales de protección cuya consideración se omite, puesto que ellos constituyen una garantía autónoma de ciertos derechos sustanciales a los que siempre deben acompañar. Tal es el caso, por ejemplo, del habeas corpus.

Por otro lado, sugiero no acoger como parte del sistema de instrumentos de protección los principios de aplicación directa e interpretación de las normas sobre derechos constitucionales que traen algunos proyectos, por considerar que este tipo de valoraciones corresponde más bien al legislador, a los jueces ordinarios y, finalmente, a la jurisdicción constitucional.

En todo caso, esta materia deberá definirse en consonancia con las definiciones que se adopten en relación con el tema de los derechos y los deberes de los asociados

que está siendo examinada por la Sub-comisión Segunda.

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE MECANISMOS DE PROTECCION DEL ORDEN JURIDICO Y DE LOS PARTICULARES

PONENCIA DE JUAN CARLOS ESGUERRA
PORTOCARRERO

1.- La buena fe.

ARTICULO: Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe. Ella se presumirá en todas las actuaciones que aquellos adelanten ante éstas. No obstante, la ley determinará los modos de desvirtuar dicha presunción, los eventos en los cuales se perderá el beneficio de la misma y las sanciones a que haya lugar.

2.- Reglamentación de derechos

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

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

3.- La acción pública de inconstitucionalidad y los controles automáticos de constitucionalidad. (*)

4.- La aplicación preferencial de las normas jurídicas de superior jerarquía.

ARTICULO: En todo caso de incompatibilidad de la Constitución con la ley, el decreto, la ordenanza, el acuerdo o cualquier otro acto administrativo, o de estos entre sí, las autoridades públicas aplicarán de preferencia las disposiciones de superior jerarquía.

5.- Otras acciones judiciales y recursos administrativos.

ARTICULO: La ley establecerá las demás acciones judiciales, los recursos administrativos y los mecanismos adicionales que sean necesarios para garantizar que los particulares puedan propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, en frente de la acción o la omisión de las autoridades públicas.

(También establecerá la ley las acciones

judiciales que sean necesarias para garantizar la protección de los intereses colectivos vinculados al patrimonio público, a la seguridad y la salubridad públicas, al medio ambiente, al espacio público, a la moralidad de las autoridades públicas y al patrimonio histórico y cultural de la nación)

6.- La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

ARTICULO: La jurisdicción contencioso administrativa podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos definitivos, de trámite o de ejecución, que sean susceptibles de impugnarse por vía judicial.

7.- La responsabilidad de las autoridades públicas y del Estado.

ARTICULO: Las autoridades públicas serán responsables por infracción de la Constitución y de las leyes y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones.

Cualquier persona podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las correspondientes sanciones penales o disciplinarias. Cuando sea procedente, también podrá demandar ante el juez competente que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. La demanda podrá dirigirse indistintamente, contra el Estado, la autoridad pública o uno y otra.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños que haya sido consecuencia de la conducta culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.

ARTICULO: En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden.

8.- El derecho de tutela.

ARTICULO: Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar de los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien la represente, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, sean ellos individuales o colectivos, cuando quiera que estos resulten

vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel frente a quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

El fallo, que siempre deberá cumplirse de manera inmediata, podrá impugnarse ante el juez competente, y en todo caso se remitirá por el juez a la Corte Constitucional, la cual podrá revisarlo en plazo muy breve que señalará la ley.

Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa de carácter judicial o administrativo, salvo que ella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable mientras puede acudir al ejercicio de aquel, y se tramitará, de modo preferente, mediante un procedimiento sumario que garantice su eficacia y prontitud. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la fecha de la solicitud de tutela y la de su decisión.

Esta acción no procederá en relación con situaciones consumadas o irreversibles, o sobre las cuales se haya producido una decisión con autoridad de cosa juzgada.

También habrá acción de tutela, en las mismas condiciones y con las mismas limitaciones, contra los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o frente a los cuales el solicitante se halle en situación de subordinación o indefensión.

9.- La defensoría de los derechos humanos. (*)

(*) No obstante considerarse que la figura de la defensoría de los derechos humanos y de las de acción pública y el control automático de inconstitucionalidad son también fundamentales mecanismos de protección de los particulares en frente del Estado y de las autoridades públicas, estimamos que los respectivos artículos constitucionales no deben formar parte de este capítulo, puesto que corresponden, más bien, a los relativos al Ministerio Público y a la guarda de la integridad de la Constitución. En relación con el primer aspecto, dado lo novedoso de la institución, se ha estimado conveniente elaborar, en todo caso, para su inclusión en el capítulo correspondiente, un esquema de articulado que recoge los planteamientos contenidos en los proyectos y propuestas que, sobre dicho particular, se le enviaron a la Comisión Primera.

Relación Gaceta Constitucional

Nº	FECHA	CONTENIDO
1	Febrero 5/91	Orden del día: Listado Constituyentes. Intervención Aida Abella, Carlos D. Abello. Palabras señor Presidente de la República.
2	Febrero 6/91	Acta Sesión de Instalación.
3	Febrero 6/91	Acta Sesión Plenaria del 6 de febrero. Constancia del Delegatario Alberto Zalamea. Discurso Doctor Jaime Angulo B. Presidente Consejo Nacional Electoral.
4	Febrero 13/91	Comisiones Permanentes. Proyecto 1. Jesús Pérez González-Rubio.
5	Febrero 15/91	Proyecto 2: Gobierno Nacional.
6	Febrero 18/91	Proyecto 3: Guillermo Guerrero Figueroa. Proyecto 4: Raimundo Emiliani Román/C. Reyes. Proyecto 5: Francisco Maturana.
7	Febrero 18/91	Proyecto 6: Diego Uribe Vargas.
8	Febrero 19/91	Proyecto 7: Antonio Navarro W. y otros. Proyecto 8: Raimundo Emiliani Román.
9	Febrero 19/91	Proyecto 9: Juan Gómez Martínez/H. Londoño. Proyecto 10: Jaime Ortiz.
10	Febrero 20/91	Proyecto 11: Hernando Londoño Jiménez. Proyecto 12: Alfredo Vázquez Carrizosa. Proyecto 13: María Teresa Garcés Lloreda.
11	Febrero 27/91	Proyecto 14: Orlando Fals Borda. Proyecto 16: Angelino Garzón.
12	Febrero 28/91	Proyecto 15: Alberto Zalamea.
13	Marzo 1/91	Reglamento de Asamblea Nacional Constituyente.
14	Marzo 4/91	Acta sesión plenaria febr. 8/91. Proyecto 17: Misael Pastrana B. Augusto Ramírez O.
15	Marzo 4/91	Intervención Horacio Serpa, Jesús Pérez González, María Teresa Garcés Ll. Juan B. Fernández R.
16	Marzo 5/91	Intervención: Raimundo Emiliani Román, Guillermo Plazas Alcíd, José M. Ortiz Sarmiento, Jaime Castro.
17	Marzo 7/91	Intervención: Carlos Rodado Noriega, Cornelio Reyes. Acta Sesión Plenaria - Feb. 11/91.
18	Marzo 8/91	Proyecto 18: Julio Simón Salgado V. Proyecto 19: Augusto Ramírez Ocampo. Belisario Betancur, Hugo Palacios. Proyecto 20: Carlos Lleras de la Fuente. Proyecto 21: Abel Rodríguez, José Toro, Fabio Villa.
19	Marzo 11/91	Proyecto 22: Alvaro Gómez Hurtado. Proyecto 23: Alvaro Gómez Hurtado. Proyecto 24: Alvaro Gómez Hurtado. Juan Carlos Esguerra. Proyecto 25: Alvaro Gómez Hurtado. Proyecto 26: Julio Simón Salgado V.
20	Marzo 12/91	Acta Sesión Plenaria Feb. 12/91. Proyecto 27: María Teresa Garcés Lloreda. Proyecto 28: Carlos Lleras de la Fuente. Proyecto 29: Alfredo Vázquez Carrizosa. Proyecto 30: Carlos Fernando Giraldo Angel.
21	Marzo 15/91	Proyecto 31: Fernando Giraldo Angel. Proyecto 32: Aida Abella Esquivel. Proyecto 33: Alberto Zalamea Costa. Proyecto 34: Alberto Zalamea Costa. Proyecto 35: Alberto Zalamea Costa. Proyecto 36: Alberto Zalamea Costa.

Nº	FECHA	CONTENIDO
	Marzo 15/91	Proyecto 37: Alberto Zalamea Costa. Proyecto 38: Alberto Zalamea Costa. Proyecto 39: Alberto Zalamea Costa. Proyecto 40: Fabio Villa. Proyecto 41: Fabio Villa. Proyecto 42: Carlos Lemos Simmonds. Proyecto 43: Carlos Lemos Simmonds. Proyecto 44: Carlos Lemos Simmonds. Proyecto 45: Carlos Lemos Simmonds. Proyecto 46: Carlos Lemos Simmonds.
22	Marzo 18/91	Proyecto 47: Carlos Lemos Simmonds. Proyecto 48: Antonio Yepes Parra. Proyecto 49: Antonio Galán Sarmiento. Proyecto 50: Antonio Navarro y otros. Proyecto 51: Carlos Daniel Abello Roca. Proyecto 52: Miguel Santamaría Dávila. Proyecto 53: Miguel Santamaría Dávila. Proyecto 54: Carlos Holmes Trujillo. Proyecto 55: Antonio Navarro y otros. Proyecto 56: Corte Suprema de Justicia. Proyecto 57: Guillermo Plazas Alcíd. Proyecto 58: Consejo de Estado. Proyecto 59: Guillermo Perry. Horacio Serpa. Eduardo Verano. Proyecto 60: Guillermo Perry. Horacio Serpa. Eduardo Verano. Proyecto 61: Guillermo Perry. Horacio Serpa. Eduardo Verano. Proyecto 62: Guillermo Perry. Horacio Serpa. Eduardo Verano.
23	Marzo 19/91	Proyecto 63: Guillermo Perry. Horacio Serpa. Eduardo Verano. Proyecto 64: Rodrigo Lloreda Caicedo. Proyecto 65: Rodrigo Lloreda Caicedo. Proyecto 66: Raimundo Emiliani Román. Proyecto 67: Misael Pastrana, Augusto Ramírez, Carlos Rodado y otros. Proyecto 68: Armando Holguín. Proyecto 69: Alvaro Cala H. Proyecto 70: Alvaro Cala H. Proyecto 71: Alvaro Cala H. Proyecto 72: Juan Carlos Esguerra. Proyecto 73: Jaime Arias López. Proyecto 74: Jaime Arias López. Proyecto 75: Jaime Arias López. Proyecto 76: Jaime Arias López. Proyecto 77: Jaime Arias López. Proyecto 78: Jaime Arias López.
24	Marzo 20/91	Proyecto 79: Jaime Arias López. Proyecto 80: Jaime Arias López. Proyecto 81: Juan Carlos Esguerra. Proyecto 82: Jaime Ortiz Hurtado. Proyecto 83: Lorenzo Muelas Hurtado. Proyecto 84: Horacio Serpa. Guillermo Perry. Eduardo Verano de la Rosa. Proyecto 85: Horacio Serpa. Guillermo Perry. Eduardo Verano. Proyecto 86: Horacio Serpa. Guillermo Perry. Eduardo Verano de la Rosa. Proyecto 87: Horacio Serpa. Guillermo Perry. Eduardo Verano. Proyecto 88: Horacio Serpa. Guillermo Perry. Eduardo Verano. Proyecto 89: Horacio Serpa. Guillermo Perry. Eduardo Verano. Proyecto 90: Horacio Serpa. Guillermo Perry. Eduardo Verano. Proyecto 91: Horacio Serpa. Proyecto 92: Horacio Serpa. Proyecto 93: Arturo Mejía Borda. Proyecto 94: Juan B. Fernández.
25	Marzo 21/91	Proyecto 95: Cornelio Reyes/Alvaro Cala. Proyecto 96: Augusto Ramírez Cardona. Proyecto 97: Cámara de Representantes. Proyecto 98: Raimundo Emiliani Román. Cornelio Reyes. Proyecto 99: María Mercedes Carranza. Alvaro Leyva D. Proyecto 100: Carlos Lemos. Proyecto 101: Ignacio Molina. Proyecto 102: Ignacio Molina. Proyecto 103: Gustavo Zafra. Proyecto 104: Francisco Rojas Birry. Orlando Fals Borda. Héctor Pineda. Proyecto 105: José María Velasco G. Proyecto 106: Hernando Londoño Jiménez. Proyecto 107: Antonio Navarro W. Proyecto 108: Ignacio Molina. Proyecto 109: Germán Rojas. Angelino Garzón. Proyecto 110: Guillermo Plazas Alcíd.
26	Marzo 21/91	Acta Sesión Plenaria Febrero 13/91.
26A	Marzo 26/91	Proyecto 127: Luis Nieto R. Juan Carlos Esguerra. Proyecto 128: Iván Marulanda G. Proyecto 129: Augusto Ramírez Cardona. Proyecto 130: Eduardo Espinosa Facio-Lince. Proyecto 131: Jesús Pérez González-Rubio.
27	Marzo 26/91	Proyecto 111: Helena Herrán de Montoya. Proyecto 112: Juan Carlos Esguerra P. Proyecto 113: Alfredo Vázquez, Aida Abella. Proyecto 114: Jaime Fajardo. Dario Mejía. Proyecto 115: Luis Guillermo Nieto Roa.
28	Marzo 30/91	Proyecto 116: Luis Guillermo Nieto Roa. Proyecto 117: Luis Guillermo Nieto Roa. Proyecto 118: Juan Carlos Esguerra P.
29	Marzo 30/91	Proyecto 119: Francisco Rojas Birry. Proyecto 120: Jaime Fajardo, Dario Mejía. Proyecto 121: Carlos Ossa Escobar Proyecto 122: José Matías Ortiz.