



GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 60

Bogotá, D.E., viernes 26 de abril de 1991

Edición de 24 Páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF

Presidente

HORACIO SERPA URIBE

Presidente

ALVARO GOMEZ HURTADO

Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR

Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO

Relator

RELATORIA

Asamblea Nacional Constituyente

COMISION QUINTA - ACTA Nº 11

(Marzo 20 de 1991)

Presidente: **RODRIGO LLOREDA CAICEDO**

Secretario: **RICARDO PELAEZ DUQUE**

(Pág. 2a.)

Proyecto de Reforma Constitucional

Presentado por el Delegado del MOVIMIENTO INDIGENA QUINTIN LAME

ALFONSO PEÑA CHEPE

(Pág. 7)

Proyectos No Institucionales

Propuesta de la Confederación Nacional Comunal

(Pág. 21)

Proyectos No Institucionales

El Cesar También Es la Costa

Salida al Mar... Salida al Futuro

Propuesta de la UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR

(Pág. 23)

Asamblea Nacional Constituyente

COMISION QUINTA

ACTA N°11º (Marzo 20 de 1991)

Presidente: **RODRIGO LLOREDA CAICEDO**

Secretario: **RICARDO PELAEZ DUQUE**

En el Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada" de la Ciudad de Bogotá D.E., a los 20 días del mes de marzo de mil novecientos noventa y uno (20-3-91), se reunió la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente, bajo la presidencia del doctor Rodrigo Lloreda Caicedo, quien declaró abierta la sesión a las 9:45 horas, y propuso el siguiente orden del día:

I. Llamada a lista y verificación del quórum.

II. Intervención del señor ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Francisco Posada de la Peña.

III. Consideración y aprobación de las actas Nos. 9 y 10 de marzo 12 y 19 de 1991, respectivamente.

IV. Informe de la Presidencia.

V. Proposiciones y varios.

DESARROLLO

La Presidencia ordena a la secretaria llamar a lista, respondiendo los siguientes delegatarios:

Benítez Tobón Jaime, Caia Hederich Alvaro, Cuevas Romero Tulio, Garzón Angelino, Guerrero Figueroa Guillermo, Herrán de Montoya Helena, Hoyos Naranjo Oscar, Lemos Simmonds Carlos, Lloreda Caicedo Rodrigo, Marulanda Gómez Iván, Molina Giraldo Rafael Ignacio, Ospina Hernández Mariano, Ossa Escobar Carlos, Pérez González-Rubio Jesús, Perry Rubio Guillermo, Rodado Noriega Carlos, Yepes Parra Antonio.

Dejó de asistir el doctor GERMAN ROJAS NIÑO. La secretaria informa que hay quórum para decidir. El constituyente CARLOS LEMOS SIMMONDS, antes que se otorgue el uso de la palabra el señor ministro de Trabajo, interviene para expresar que, con respeto, pregunta al doctor FRANCISCO POSADA DE LA PEÑA, si lo hace como ministro o a título personal, con el fin de evitar una situación como la vivida con el ministro de Salud quién habló en la sesión del día anterior y quien fuera desautorizado públicamente por el señor ministro de Gobierno debido a la presentación de una iniciativa que no reflejaba el criterio del Gobierno, pero que él había manifestado que si la había consultado con el presidente de la República.

Aludió a que esa circunstancia fue difundida por la prensa y la radio. El doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS afirmó que hacía un público reconocimiento a la tarea que el doctor POSADA DE LA PEÑA venía cumpliendo y la que había desempeñado en la Embajada ante la Organización de los Estados Americanos O.E.A., donde hubo de sucederlo.

Planteada por el doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS, su posición, el señor presidente dijo que sería el señor ministro quien respondería la inquietud y aclaró que las invitaciones a nombre de la Comisión se cursaron en su calidad de funcionarios del Ejecutivo. Pidió que por la secretaria se leyera el texto de la carta de invitación al señor ministro de Trabajo y Seguridad Social. Antes de proceder de conformidad la secretaria, pidieron la palabra los doctores JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, GUILLERMO PERRY RUBIO y ANGELINO GARZON, quienes en su orden se refirieron a la entrega de la versión de la intervención del ministro de Salud ante la comisión; el término de entrega de los informes por parte de las subcomisiones alrededor de las propuestas que estudian y la necesidad que se escuchara en forma inmediata al doctor POSADA DE LA PEÑA, respectivamente. El presidente al contestar el interrogante del doctor PERRY RUBIO, sostuvo que el plazo concluye el diez de abril de acuerdo con el cronograma acogido por la comisión, previa a las decisiones que se adopten en el seno de las subcomisiones, donde se tendrán ponencias colectivas y lo que permitirá un aceleramiento en los estudios que se adelantaron.

El delegatario ANGELINO GARZON, al sustentar su petición de escuchar en forma rápida al señor ministro de Trabajo, señaló que además de oírlo sin prevenciones pero si con receptividad —lo creado en torno al ministro de Salud—, podía ser objeto de un debate en otra ocasión. Seguidamente el secretario dio lectura a la comunicación remitida al señor ministro de Trabajo. Posteriormente el presidente concedió la palabra al funcionario, quien primeramente absolvió el planteamiento del doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS, manifestando que de conformidad con la invitación que se le había formulado, hablaba como ministro del Despacho y no a título personal. Agradeció, además, los generosos términos con los cuales calificó su gestión al frente del Ministerio y en la Embajada ante la OEA, el doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS. Luego procedió a leer su intervención para responder al cuestionario elaborado por la directiva de la comisión. La misma hará parte de la presente acta. Después del ministro hizo entrega a la secretaria, de un documento conteniendo diez páginas sobre apreciaciones generales en materia de la seguridad social y cifras sobre las empresas y el número de afiliados al Seguro Social.

Finalizada la exposición general del ministro de Trabajo y Seguridad Social, el presidente agradeció la misma y también

su asistencia a la Comisión, al mismo tiempo que reveló que, precisamente es la Subcomisión I de la Comisión, la que tomó como una de las iniciativas para ser considerada dentro de los numerosos temas por tratar, la presentada por el Gobierno nacional. El presidente anunció que el ministro contestaría una a una las inquietudes de los señores delegatarios. Efectuada la observación, concedió la palabra al doctor JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO.

También intervinieron los doctores ANGELINO GARZON, CARLOS RODADO NORIEGA, GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA, MARIANO OSPINA HERNANDEZ, GUILLERMO PERRY-RUBIO, ALVARO CALA HEDERICH, TULIO CUEVAS, JAIME BENITEZ TOBON y AIDA ABELLA ESQUIVEL.

Las preguntas y las respuestas harán parte integral de la presente acta. Resumidamente se consigna en ésta los interrogantes y las respuestas del señor ministro de Trabajo y Seguridad Social.

El doctor JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, pidió una mayor profundización en la distinción que el Gobierno hace de un sistema de seguridad social paralelo a un sistema de asistencia pública.

Contestó el ministro que la propuesta del Gobierno es clara y, más aún, la explicación que sobre ella se hace en la exposición de motivos. Reveló que en cuanto a la previsión social que se presta a través de la Caja Nacional para los empleados públicos, el sistema adolece de muchas fallas y reconoció que, es regresivo, que se paguen las pensiones lo mismo que los gastos de administración con transferencias del presupuesto nacional.

Por su parte del delegatario ANGELINO GARZON, esbozó, entre otros interrogantes, los relacionados con la no consagración por parte alguna en el proyecto del gobierno de lo concerniente a la estabilidad laboral; la concertación laboral y la tripartita; la anarquía que se vive en los organismos oficiales encargados de la seguridad social; la negociación colectiva; el derecho de huelga en el sector público; las nuevas relaciones en el campo laboral y, la política, sobre despidos.

El ministro, al responder los planteamientos del delegatario GARZON, hizo una serie de consideraciones, esencialmente a que la mayoría de los temas son desarrollo de la Ley. El funcionario del gobierno explicó detalladamente los puntos de vista expuestos por el doctor GARZON.

El delegatario CARLOS RODADO NORIEGA, inquirió al ministro de Trabajo, sobre el costo de los derechos económicos

pero centrada la apreciación en torno a los sociales, para saber si el Estado tiene la posibilidad económica y financiera de atenderlos y el porqué de la no inclusión del mecanismo de la concertación o de pacto social en la Constitución.

Respondió el ministro que, ciertamente el Gobierno ha analizado, detenidamente, la situación de los costos y para ello también le asiste el criterio de la preocupación que en un momento no se pudiera garantizar el cumplimiento de unas obligaciones, pero al final de la situación lo trascendente es obtener los desarrollos legales para no tener tropiezos. En cuanto a la segunda inquietud, dijo que el Gobierno no ha fijado dogmas y, por ello, los señores constituyentes están en la libertad de considerar las mejores propuestas para alrededor de ellas obtener los consensos que den una beneficio general a la comunidad colombiana.

El doctor GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA hizo referencia a varios de los planteamientos defendidos por el Ministro y señaló que algunas de las dudas que lo asaltaban ya habían sido tratadas; él, de todas maneras, le formulaba otras con el objeto de buscar la mejor claridad de conceptos y al respecto le trató lo atinente al principio de la igualdad de los trabajadores, la discriminación existente entre el trabajador particular vinculado por contrato de trabajo y el trabajador oficial que se encuentra regulado por contrato de trabajo individual con la Administración Pública. También las proyecciones del gobierno sobre los procesos para resolver los conflictos individuales jurídicos de carácter laboral. Así mismo en relación con la no permisibilidad de la asociación de los patronos y empleadores y las políticas del Gobierno para atacar la congestión empresarial.

Contestó el ministro uno a uno los interrogantes del Delegatario GUERRERO FIGUEROA. Dijo: "Si hay una discriminación por parte de la Ley, la misma se puede corregir". Insistió en que uno de los puntos de vista por analizar es si conviene o no que una Constitución sea prolija en detalles y eso concierne a la propia Asamblea porque en un determinado momento, la propuesta del Gobierno, llena de disposiciones y reglamentaciones, llegó a ser calificada de "mamotreto". En cuanto a la mora en los procesos aceptó que es cierta su presencia y, por ello, el Gobierno agiliza el estudio de las modificaciones al Código de Procedimiento Laboral de conformidad con las facultades consagradas en la Ley 50 de 1990.

Sobre la libertad de asociación, señaló que el texto del Artículo 22 de la iniciativa del Gobierno es amplio y, sin duda, permite su desarrollo siempre que no sea contraria al orden constitucional. Sobre el punto de la congestión, manifestó que su aplicación es una actitud de parte del Congreso en cuanto a la participación de los trabajadores en las utilidades, la administración y la propiedad de las empresas.

El delegatario MARIANO OSPINA HERNANDEZ, luego de hacer una serie de apreciaciones de la Seguridad Social, sus resultados, su ineficiencia según los diarios informes de los medios de comunicación, solicitó al Ministro que aclarara ante la Comisión si el sistema estaba obsoleto, si ya había pasado su vigencia, si era inadecuado por fallas administrativas o de cuál índole,

o si había llegado la hora de cambiarlo, o si el personal vinculado al sistema era ineficaz por formación ética o técnica para, de acuerdo con su diagnóstico, tener los mejores elementos de juicio en las soluciones.

El Ministro sostuvo que el proyecto del Gobierno está encaminado a incorporar en la Constitución un precepto acerca de la Seguridad Social para que garantice un adecuado servicio que no sea de responsabilidad exclusiva del Estado, al que compete su promoción, sino con una activa participación del sector privado y la producción para obtener los mejores logros. Reconoció que el sistema ha arrojado buenos resultados en su aplicación, aunque se presentan fallas de carácter administrativo y humanas. Se han registrado situaciones de corrupción señaló, que vienen siendo investigadas después de hacerse las denuncias. Las causas dependen del mal general que está afectando a la sociedad colombiana y al cual no escapa el propio Seguro Social. Aceptó que se impone una modificación al ordenamiento jurídico que regula la operatividad del Seguro Social desde el año de 1978.

El doctor GUILLERMO PERRY RUBIO expuso dos preocupaciones: la primera sobre una posible contradicción en el proyecto presentado por el Gobierno sobre el derecho al trabajo y la vigencia de una serie de normas en favor de los trabajadores asalariados, olvidando a los que generan sus propios recursos.

Sostuvo, el ministro, que en ambas circunstancias se debe tener en cuenta una serie de postulados de índole económica. Agregó que, ciertamente, se puede garantizar el desarrollo de parte de unos gobiernos a ciertos parámetros económicos. Otros no lo hacen. Anunció que él se abstendría de profundizar en el punto de intervención del Estado en la práctica de una política de estabilidad económica, porque ese terreno es de ese aspecto más que de orden puramente laboral.

Destacó, nuevamente, el ministro la amplia potestad de que los señores Constituyentes enriquezcan el proyecto del Gobierno, los que se encuentran a su estudio y, en su sabiduría, acoger la mejor fórmula para el bien del país. Resaltó que no ve inconveniente en que se acentúe la protección al trabajador asalariado, sino la del independiente.

El doctor ALVARO CALA HEREDICH pidió su concepto sobre la viabilidad que exista una directriz constitucional en materia de seguridad social y, la posibilidad, que se traslade la atención a los particulares. Añadió que hay sectores que hablan de una eficiencia en servicios particulares mientras que otros dicen lo regular de la prestación de los mismos.

El Ministro acogió el punto de vista y, dijo, que la ley ha permitido al Seguro Social la delegación de la prestación de la atención por parte de entes particulares y reveló que para el presente año, según información suministrada por la actual directora, doctora CECILIA LOPEZ MONTAÑO, la contratación de servicios podría pasar de los treinta mil millones de pesos. Enfatizó que, sin embargo, no todos los conceptos han sido favorables alrededor de ese servicio dado por los particulares y, añadió a que en su actuación, también, se han formulado quejas, sobre todo, por supuestos malos tratos a los pacientes que

llegan del Seguro Social y, por ello, prefieren más al que les está pagando y pagando bien.

Interpeló el doctor ALVARO CALA para señalar que no se refería a los hospitales privados, que su inquietud era sobre las entidades de participación comunitaria o solidaria, como las Cooperativas y las Cajas de Compensación.

TULIO CUEVAS ROMERO, al intervenir, refiriéndose al Ministro, dijo que los colombianos lo conocen como un hombre brillante, inteligente y buen parlamentario, que además, domina, dialécticamente, los argumentos. Su larga experiencia sindical, afirmó, lo llevaba a no recibir del ministro la diatriba que le depuso al Constituyente ANGELINO GARZON a lo largo de sus respuestas a las preguntas que le hizo. Recordó una serie de situaciones generales en materia laboral y, entre otras, aludió a la expuesta por el Constituyente GARZON sobre la no existencia de un mecanismo de concertación, también a aspectos del pasado como los que servirían para llegar al acuerdo sobre el Decreto 2351 de 1965. También al tripartismo de la OIT, donde se acuerdan los convenios, recomendaciones y resoluciones que tienen que ver con empleadores, trabajadores y gobiernos mismos.

Concluyó el delegatario CUEVAS ROMERO que no haría una pregunta concreta al ministro más si le anunciaba, que el proyecto del gobierno en el campo social tenía avances y que ciertamente a los integrantes de la Comisión y luego a los Miembros de la Asamblea les correspondía adoptar lo mejor.

El Ministro al referirse a los diferentes criterios expuestos por el Delegatario CUEVAS ROMERO, agradeció en primer término los conceptos emitidos en su favor y recordó que eran muchos años los que tenían de amistad en común. Aclaró que en momento alguno lanzó diatriba contra su distinguido amigo ANGELINO GARZON, con quien en los últimos meses ha logrado estrechar una buena amistad. Resaltó que es amigo de la concertación y ello sucedió con el trámite dado al proyecto que terminó convertido en la Ley Laboral de 1990.

El Constituyente JAIME BENITEZ TOBON, por su parte, indagó al Ministro sobre si no era mejor cambiar el sistema de recaudo y organizar una buena administración de los recursos que reciben el Seguro Social, las Cajas de Compensación, el Sena y el Bienestar Social, antes que pensar en el reajuste de las tarifas del Seguro Social.

Contestó el ministro que la idea del Delegatario BENITEZ TOBON era un aporte extraordinario y que la misma sería transmitida al Gobierno, a las agencias oficiales que deban tomar una determinación a ese respecto porque su aplicación es de un alto interés.

La Delegataria AIDA ABELLA ESQUIVEL trató sobre los peligros que lleva la expedición de normas contrarias a la práctica del derecho de asociación y se quejó de los permanentes despidos por parte de empresarios al tiempo que denunció que aún se vienen cancelando personerías jurídicas sin razones valideras para ello. Igualmente se refirió a la salida de dos compañeras vinculadas a la Empresa de Teléfonos de Barranquilla. Si el Delegatario TULIO CUEVAS conoce al Ministro como un

hombre inteligente y brillante, ella lo califica como un azote para los trabajadores.

Absolvió el Ministro los planteamientos de la Delegataria ABELLA ESQUIVEL. Sostuvo que presentó el proyecto del Gobierno sobre Reforma Laboral porque estaba convencido de su bondad. Dijo que no era su deseo reabrir el debate sobre esa Reforma Laboral porque este se adelantó en el Congreso, donde la Constituyente AIDA ABELLA tuvo oportunidad de actuar en varias ocasiones y además no es el lugar apropiado para ello porque se está en la discusión de una reforma constitucional. Señaló que el Gobierno tomó en su momento las determinaciones que consideró prudentes para beneficio del país. Sobre la muerte de trabajadores, el Ministro expresó que el Gobierno no sólo repudia esas acciones, sino que ha adelantado y adelanta las investigaciones indispensables para aclarar los nefastos hechos y castigar a los responsables de esos atentados, que son contrarios a la vigencia de una plena democracia. Sobre el despido de los trabajadores de las Empresas de Teléfonos de Barranquilla, el Ministro reveló que pidió una información sobre los acontecimientos y que una vez en su poder la respuesta, la dará a conocer a la Delegataria ABELLA. Finalizada la apreciación del señor Ministro de Trabajo, el Presidente recordó que lo sucedido en los últimos minutos en torno al diálogo entre el funcionario del Gobierno y la Delegataria ABELLA, es irreglamentario. Que permitió el desenvolvimiento de la cordial discusión porque consideró no procedente la interrupción, pero superada la situación, prevenía a los señores Constituyentes sobre la no repetición de una circunstancia similar porque los debates llevados a polémica no están admitidos y las sesiones que se realizan están encaminadas a un proceso informativo. Reiteró su agradecimiento al Ministro por su presencia en la Comisión y sus respuestas a las inquietudes formuladas porque se conoció el pensamiento del Gobierno en relación con los temas laborales.

Sobre las 12:20 horas el Presidente declara en receso la sesión de la Comisión y convoca a sus miembros para las 15:30 horas con el fin de escuchar al Ministro de Hacienda y la Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Doctores RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ y RODOLFO URIBE.

SESION CON PRESENCIA DEL MINISTRO DE HACIENDA

A las 15:45 horas se reanuda la Sesión de la Comisión Quinta para escuchar la intervención del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con la invitación que en ese sentido le hiciera la Directiva, integrada por el Presidente y el Vicepresidente, RODRIGO LLOREDA CAICEDO y JAIME BENITEZ TOBON, respectivamente.

El Presidente señaló su complacencia por la presencia y aceptación de la invitación por parte del Ministro. Dijo que los diálogos con los Miembros del Gobierno a nivel del Gabinete, se han propiciado para precisar aspectos del proyecto presentado por el Ejecutivo en consideración de la Asamblea Nacional Constituyente. Ilustró al Ministro sobre la forma como trabaja la Comisión y afirmó que a nivel de las tres subcomisiones se analizan situaciones que se enmarcan

dentro de toda la concepción de la Hacienda Pública.

Luego de la presentación, la Presidencia solicitó a la Secretaría, la lectura de la carta que con fecha 14 de marzo de 1991 se envió al señor Ministro de Hacienda. El Secretario procedió en consecuencia. El Presidente, dirigiéndose al Ministro de Hacienda, dijo que siendo la agenda de carácter tentativo, quedaba en libertad para ampliar sus criterios sobre otros aspectos. Seguidamente le concedió la palabra.

El alto funcionario comenzó su disertación con un agradecimiento por la invitación y oportunidad de intervenir ante la Asamblea, a través de la Comisión Quinta y, en esas condiciones, tener la oportunidad de intercambiar impresiones con sus Miembros. Afirmó que no quería hacer nada formal y si oír sus comentarios, preguntas y dudas, para aclararlas.

El Ministro desarrolla los puntos consignados en el cuestionario dentro de la invitación que la comisión le formulara. En torno al presupuesto señaló que al mismo se le debe dar la trascendencia que requiere. Anunció que después de evaluar varios factores, tenía el convencimiento que no era conveniente retornar al Congreso la iniciativa sobre el gasto. Fundó su apreciación en la experiencia lograda por otros gobiernos y citó para el efecto, lo que sucede en Alemania, Francia y España. Dijo que uno de los peligros lo constituye la excesiva regionalización de intereses. Aclaró que, sin embargo, si es prudente darle al Congreso toda la ocasión para que intervenga en la discusión del plan de inversiones, los objetivos mismos del presupuesto y, sobre todo que tenga la actuación sobre los ingresos. El Presupuesto, ante todo, —añotó el Ministro—, debe decir la verdad.

En cuanto al situado fiscal y al propio IVA, es el momento de reabrir la discusión y señalar claramente que se debe transferir por parte del Gobierno Central a los Municipios, los Departamentos, cómo se debe hacer, las cuantías y para qué tipo de gastos, además de establecer plenamente las responsabilidades de parte de esos entes ante la recepción de las transferencias.

Se mostró partidario de que a la Constitución se lleven puntos definidos en torno a las responsabilidades que asumen los entes receptores de las transferencias y las del gobierno con ellos.

Acotó que él es enemigo de las rentas de destinación específica para evitar que se quite la flexibilidad presupuestal, destinado en unos momentos dados los recursos a una actividad que con el tiempo deja de ser importante. En cuanto a la educación y la salud, sostuvo que es imperativa la fijación de nuevos procedimientos para lograr los éxitos anhelados en relación con su prestación. Por eso, agregó, es deseo del Gobierno el establecer conjuntamente con la Asamblea, un mecanismo de transferencia de recursos por parte del Ejecutivo a las comunidades. Mostró la necesidad de que se fijen parámetros en relación con las necesidades en el manejo de los recursos y estuvo partidario del establecimiento de un sistema de información presupuestal jerárquico para que al final de los estudios se logre llevar al Congreso un plan multianual de inversión para que como tal sea incorporado en el presupuesto, partiendo del sano criterio de que las proyecciones co-

miencen su estudio desde los municipios, pasando a la Asamblea, luego a los CORPES o las entidades que pudieran reemplazarlos y finalmente una evaluación central para que ella se haga bajo un concepto técnico. Reveló en torno a las adiciones que se hacen al presupuesto que hoy día es una rutina y en el futuro debe convertirse en la excepción de la regla.

Al abordar el tema de la autonomía de la Banca Central, afirmó que sin duda, el país ya está maduro para dársele y además se cuenta con una responsabilidad suficiente en diversos aspectos. Es procedente que exista un Banco Central con una Junta Directiva con Personal Técnico muy calificado, autónomo y nombrado para periodos fijos, que enmarque su gestión con un eficiente control sobre la inflación. Puntualizó que en la Constitución se pueden establecer unos mecanismos específicos y, a través de la Ley, regular la operatividad del Banco Central y las propias relaciones en el Congreso. Lanzó la idea que las utilidades que genere el Banco se conviertan en un recurso fiscal.

Concluida la exposición general del Ministro, el Presidente abrió el debate para intercambiar opiniones y, al efecto, otorgó la palabra al doctor JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, quien felicitó al alto funcionario por su capacidad de síntesis. Seguidamente, con la aclaración del Ministro de que absolvería los interrogantes uno a uno, preguntó sobre la eliminación del situado fiscal, la verdad del presupuesto, los créditos extraordinarios y los auxilios parlamentarios, solicitándole ilustración en torno a su ejecución en el rubro de 1991. También abordó aspectos concernientes al Fondo de Garantías, la privatización de empresas y el sentido general del artículo 32 sobre la concepción de una política de indole anti-inflacionaria.

Al responder, el ministro formuló una serie de consideraciones generales afirmando que no es un remplazo del situado fiscal lo que se proyecta sino que cada año en el ejercicio presupuestal se haga cumplir una responsabilidad de carácter constitucional para evitar la acción de mecanismos automáticos que en determinada circunstancia son obsoletos y van en contra de un buen manejo presupuestal. Las adiciones son lógicas si tienen carácter de fortuitas pero de manera alguna deberían presentarse si el presupuesto está técnicamente elaborado y su aprobación constituye un acto de seriedad.

En cuanto a los auxilios parlamentarios manifestó que tenía dos posiciones, una oficial y otra personal. La oficial ustedes la conocen y la personal es que uno puede verle algunas bondades a los auxilios. Advirtió que con el mecanismo centralista de la planeación del gasto y la discusión que se hace del mismo, no se llega en ocasiones a los municipios, no se llega a la región, y debe pensarse de todas maneras, en que su irrigación sea para beneficio de las comunidades necesitadas en su puen-tecito, su carreterita. Obviamente hay que limpiar algunos procedimientos que actualmente suceden.

Lo ocurrido con el Fondo de Garantías, —reconoció el ministro—, su costo fue poco menos que incalculable pero las medidas que se tomaron, eran necesarias para preservar la integridad financiera. Esas acciones fueron adoptadas en el Gobierno

pasado pero el actual también ha tenido que hacerlo. Hoy, el sector es fuerte y ha obtenido grandes utilidades. Ahora se puede principiar la venta de los bancos para recuperar en parte la inversión que se hizo, aunque no se va a recuperar toda. También comunicó que tiene algunas dudas sobre la viabilidad de la democratización. En el Gobierno del doctor Betancur hubo un intento serio de de buena fe, en esa política, pero se olvidó un acuerdo sobre el porcentaje. Muchas empresas procedieron a ubicar sus recursos entre parientes y asociados, llevando a que se pudiera revisar el papel, pero la ejecución del control no.

Señaló que cuando el capital está muy diluido es fácil controlar una empresa con una inversión mucho más pequeña. Formuló una amplia explicación sobre el tema, tomando como ejemplos los Bancos de los Trabajadores y de Colombia, para aludir al proceso de la democratización. Añadió que se impone la creación de condiciones para evitar que los grupos que controlan las empresas no puedan tomar ventajas de los accionistas minoritarios.

La participación de los trabajadores en las empresas está siendo estudiada y se analiza la viabilidad de crear un mecanismo específico que les permita un acceso en mejores condiciones, aclarando que de manera alguna es aconsejable el establecimiento de una norma fija en ese campo.

Al tomar el tema de la estabilidad y el crecimiento, sostuvo que renunciando a la estabilidad no se tiene el crecimiento y en el momento actual hay personas que dicen: "¿por qué usted no expande más rápidamente el déficit fiscal; por qué no gasta más y no se preocupa tanto de la inflación?". A esos interrogantes respondió y lo siguió haciendo que no estoy dispuesto a cometer un suicidio. Señaló que en el momento las variables que se vienen manejando no permiten esa expansión en los gastos públicos. Aceptó que puede ello costar el crecimiento económico de este año pero si se logra la meta de una inflación baja como piensa que se va a lograr, el año entrante existirá una mayor capacidad de crecimiento.

El delegado Guillermo Perry hizo una serie de planteamientos en materia económica en general, fiscal y presupuestal. Inquirió al ministro sobre circunstancias atinentes a cómo podría ser compatible una idea de un tipo de federalización o mayor autonomía a las regiones y al mismo tiempo cómo sería lo de no permitir ninguna soberanía fiscal a los municipios y no mantener una distribución de recursos. En cuanto a la Banca Central, es saludable darle toda la autonomía a la junta directiva para el manejo de la política monetaria, crediticia y cambiaria.

Esbozó además, que si era bueno que el Banco Central con su plena autonomía no tuviera el control fiscal por parte de la Contraloría y cómo es lo concerniente a la idea de fortalecimiento del Congreso para algunas decisiones y al mismo tiempo dejarlo por fuera de otras como lo que debe ver con el presupuesto y el plan de desarrollo.

El ministro contestó, inicialmente con la aclaración de que si se está auspicando la autonomía fiscal a los municipios y departamentos. Dijo que, ciertamente, debe haber autonomía en los ingresos. Admitió que si es conveniente tener un parámetro fijo en cuanto al porcentaje de cesión del

IVA para evitar temor o sorpresas cada año cuando se plantea el tema. Defendió lo atinente a la autonomía de la junta directiva que orientaría la banca central y es conveniente porque allí, con la presencia del ministro de Hacienda se puede y debe programar con seguridad y eficiencia, la lucha contra la inflación. Fijando su línea de conducta en relación con la acción de la Contraloría, señaló que el peligro de contaminación surgiría de una posible acción de índole político porque siempre se ha mirado a la Contraloría como una entidad política. Reveló que en la época que escribió un artículo donde analizaba todos esos aspectos, había expresado que la Contraloría debería vigilar al banco, pero que hoy podría concurrir esa actividad por parte de una auditoría independiente entre tanto se vaya desarrollando una real tecnificación de la Contraloría.

El doctor Antonio Yepes Parra pidió su concepto sobre la conveniencia de establecer una norma de carácter constitucional en relación con la obligación tanto al Ejecutivo como al Legislativo en la elaboración de planes de desarrollo orientados hacia servicios básicos como salud, educación y saneamiento básico, entre otros.

Contestó que en la Constitución deben quedar los principios generales y su desarrollo en la ley para evitar ataduras. Agregó que de acuerdo con los estudios que se hacen por parte de Planeación Nacional, si hay un esfuerzo grande en términos fiscales, se podría pensar que en 4 años, la educación básica estaría garantizada y una cobertura apreciable en secundaria, en cuanto a su gratuidad.

Por su parte el doctor Carlos Ossa Escobar al formular varias inquietudes, en una de ellas le solicitó una clarificación sobre su posición en torno a la eliminación de las rentas de destinación específica y el porqué de no estar consignada esa línea de conducta en el proyecto presentado por el Gobierno, si él como ministro de Hacienda no participa con la idea de su operabilidad. También más precisiones en lo que concierne a la autonomía del Banco de la República.

Confirmó el ministro que si es opuesto a la continuidad de las rentas de destinación específica. Aseveró que el equipo técnico de su generación ha tratado de eliminarlas y aseguró que la Constitución no es el lugar para definir algo sobre ese aspecto. Por el contrario, añadió, eso corresponde a un desarrollo de un hecho por ley. Defendió con mayor vehemencia sus criterios alrededor de la autonomía del Banco de la República y enfatizó que debe atender su funcionamiento a una orientación precisa de su junta directiva que debe ser presidida por el ministro de Hacienda para que como responsable del manejo de la política económica pueda señalar unas directrices y reiteró que entre los integrantes de la junta directiva deben estar miembros que sobrepasen aún el periodo presidencial. Aclaró que la intervención del presidente de la República en el Banco de la República, sería dentro de la concepción de un marco general que se genere en una ley acogida por el Congreso y, abordando, el tema de los subsidios, después de explicar la aplicabilidad de los créditos de fomento, manifestó que se puede implementar una política de subsidios para lograr que verdaderamente se reflejen en quienes los necesitan.

El doctor Carlos Rodado Noriega al intervenir, planteó entre otros puntos de vista el que a nivel constitucional se podría establecer que la inversión social no podrá ser, —en términos reales—, inferior en esta vigencia a lo que fue la anterior. También requirió un pronunciamiento del ministro sobre la conveniencia que la autonomía del Banco de la República en materia de emisión sólo sea para atender los problemas de liquidez de la misma vigencia fiscal. No compartió el anuncio del ministro sobre la viabilidad que las utilidades del Banco de la República se conviertan en un recurso fiscal.

Para referirse a las reflexiones del Delegado RODADO NORIEGA, el Ministro ratificó su oposición a la aplicación del situado fiscal y manifestó que es una actitud similar a la que tiene alrededor de las rentas de destinación específica. Aclaró aspectos conceptuales relacionados con la cuenta especial de cambios que se maneja en el Banco de la República y aseguró que hay que revisarlo. También acotó en torno a la autonomía del Banco, que lo prudente es que éste no debe ser en el gasto de las utilidades. Aprovechando su exposición en los puntos auscultados por el doctor RODADO, el Ministro complementó una respuesta parcial que había suministrado al delegado CARLOS OSSA ESCOBAR y afirmó que realmente el Presidente de la República puede expedir los estatutos del Banco, intervenirlo pero en desarrollo de leyes marco aprobadas por el Congreso, lo que muestra la fase de la limitación en ese control.

Seguidamente interrogó el doctor ALVARO CALA HEDERICH para solicitar del Ministro una definición en relación con la inversión y el gasto, con el ánimo de saber hasta dónde es inversión y hasta dónde gasto. Le pidió una sugerencia sobre un mecanismo de control para evitar equívocos en el manejo de los dos términos: inversión y gasto. También un pronunciamiento sobre el procedimiento para conducir el denominado balance o equilibrio del presupuesto, para evitar que se acuda al uso del rubro de crédito para equilibrarlo.

El Ministro aceptó que hay gastos de funcionamiento que se disfrazan como de inversión. Admitió que en ocasiones son benéficos y citó como ejemplos los generados en la capacitación, educación, etc., que al final constituyen una inversión en capital humano y ello no tiene el mismo valor que adquirir una máquina. Para el punto del equilibrio formuló apreciaciones sobre el necesario procedimiento de disminuir el endeudamiento y eso se ha venido haciendo para buscar que este sea inferior como proporción al producto.

Explicó el Ministro que la situación que se registra es producto de excesos de exportaciones sobre importaciones y advirtió que si fuera el caso necesario, habría que conseguir más crédito externo e invertir en obras públicas en forma más acelerada. No me temblaría la mano para llegar a la necesidad del déficit si fuera lo aconsejable, puntualizó.

Hizo uso de la palabra el doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS, quien auscultó el criterio del Ministro en torno a la política de subvenciones y subsidios con extensión al campo de los servicios públicos y sus tarifas e igualmente el sentido de lo que pudiera ser la viabilidad de la acción de los usuarios

en controles tarifarios porque siempre se habla de la atinente a las empresas. También sobre la posibilidad de consagrar en la Constitución, si no ese manejo de las tarifas, al menos la defensa de los consumidores.

Anotó el Ministro, con la petición inicial al doctor GUILLERMO PERRY de que si cometía alguna imprecisión le corrigiera, dada su experiencia, que el mayor problema de los servicios se presenta en el eléctrico. Dijo que en un momento se hizo una sobre-inversión pensando en la demanda con una tendencia especial que al final no se registró. Los costos en el sector eléctrico siendo un bien que no se exporta, han sido crecientes. La situación crece con el pago que debe hacerse de la deuda externa, la cual se pacta en diversas monedas, además de los efectos que se generan por la devaluación del dólar frente a las otras monedas. También hay circunstancias derivadas de lo que las empresas denominan "pérdidas negras" que surgen como consecuencia del robo de servicios con un porcentaje del 30% aproximadamente en el sector eléctrico. Reveló el Ministro que prevé un faltante de 500 a 600 millones de dólares en el presente año eso, agregó, conlleva al sacrificio del monto de las tarifas porque habría que proyectar la sustitución de esos ingresos por impuestos o se podría crear un problema fiscal muy grande. Manifestó que el año anterior se adoptó que los sectores de los estratos 3, 4, 5 y 6 pagaran el costo marginal nacido por la generación de un kilowatio extra y que el sector bajo mantuviera un subsidio.

Ese paso se hizo como una solución de justicia distributiva, siendo conscientes que iba a ocurrir un clamor de parte de esos estratos altos por tener mayor capacidad de formar opinión pública.

Acogió como válido el problema que se vive y que tiene que ver con los excesivos costos en la producción de la energía y admitió que no todo puede resolverse a través de tarifas y puede efectuarse un estudio con más flexibilidad. Sostuvo que uno no debe subsidiar ricos y la adopción de la política se fundó en que los costos de generación pueden ser asumidos por las personas que están en capacidad de pagar más.

El Delegatario OSCAR HOYOS NARANJO interpelló al Ministro para solicitarle su ayuda para que la Constituyente pueda establecer un subsidio a quienes conforman el estrato uno con el objeto que puedan recibir el agua, el bien más preciado y necesario. Expresó que toda la política tarifaria se debe a la dependencia que se tiene del Banco Mundial y los errores en los programas de Chivor y Betania. Añadió que, por fortuna, una actitud de esa naturaleza no se observa en el manejo de las Empresas Públicas de Medellín, donde hay una gran eficiencia en la orientación del sector.

El Doctor CARLOS LEMOS SIMMONDS replicó que no le convenía la frase de subsidiar ricos porque se fueron del país. "Los sacó el secuestro, la extorsión. Estamos considerando ricos a la gente de la clase media". Ratificó que debe existir una entidad que dirija con claridad todo el proceso de las tarifas y además el usuario tenga a dónde dirigirse para reclamar y ser escuchado. El control de que habla el Artículo 61 del Proyecto del gobierno puede ser loable pero con entes claros en la guía

de la política y no con acciones en la sombra.

Al proseguir su exposición el Ministro manifestó que no había asistido a la última reunión de la Junta de Tarifas, pero que se había decidido una revisión de las estratificaciones.

El Delegatario EDUARDO VERANO DE LA ROSA planteó como inquietudes las atinentes a la forma como se evaluaría la eficiencia de los municipios para tener derecho a la distribución de recursos y sobre la viabilidad de establecer un porcentaje igual en el de la distribución o manejo del IVA. Como ejemplo se refirió a un 50% manejado por la Nación y los entes territoriales el otro 50%.

Contestó el ministro que es deseable el surgimiento de una eficiencia municipal y se debe buscar para obtener el proceso de las poblaciones no generando un sistema discriminatorio. Compartió el criterio de la necesidad como elemento generador de los factores que deben considerarse para la entrega de los recursos y sobre el manejo de los recursos del IVA no estuvo de acuerdo porque se requiere de una serie de gastos que originan una acción dirigida desde el nivel central y citó como ejemplos las carreteras y los puertos mismos, porque constituyen una infraestructura.

Mostró su aceptabilidad alrededor de unas cifras de índole nacional y para eso podría asistir la ayuda del Banco de la República. Posteriormente el doctor IVAN MARULANDA GOMEZ después de realizar una serie de apreciaciones en relación con las materias analizadas a lo largo de la intervención general del Ministro y las diferentes disertaciones de los demás Constituyentes, preguntó al Ministro que si en el futuro, el Gobierno podría efectuar operaciones de mercado abierto o estaría reservada esa acción al Banco de la República. Si podría llegarse al procedimiento de que las Juntas Directivas de las Empresas Públicas, de Institutos Descentralizados, del Banco de la República, fueran abiertas no para deliberación al público sino que este pueda conocer sus desarrollos.

El ministro hizo aclaraciones en torno al manejo de las rentas de las entidades territoriales y aludió a la norma que está consagrada en la actualidad en el artículo 183 de la Constitución Nacional. En cuanto a la Junta Directiva del Banco de la República reiteró sus conceptos sobre la autonomía de ella y mostró su desacuerdo alrededor de la posibilidad de que las reuniones fueran abiertas. Admitió, sin embargo, que las actas pueden ser públicas y las decisiones transmitirse en forma inmediata para evitar una posible información privilegiada. Hizo consideraciones sobre el manejo de las operaciones sobre títulos y señaló que las efectúa el Banco de la República por su infraestructura, pero pueden igualmente ser asumidas por la Tesorería General de la República.

El delegatario RAFAEL IGNACIO MOLINA GIRALDO al momento de intervenir formuló apreciaciones de índole general y en especial los posibles costos de la aplicación de la Reforma Constitucional que se está estudiando, porque reveló que según un estudio de la ANDI sobre los costos de que se enterró en 1989, era superior a los seiscientos mil millones de pesos y la proyectada aún no ha sido cuantificada. Requisió del ministro un pronunciamiento claro sobre la conformación de la junta

directiva del Banco Central para despejar dudas alrededor de su real autonomía y además sobre el aspecto relacionado con la calidad que en esa junta tendrá el presidente o gerente del mismo.

Acotó el ministro que el gerente del banco iría a la junta pero no como miembro de ella. Con voz pero sin voto y los miembros restantes, —sin contar el ministro—, serían personas técnicas nombradas con dedicación exclusiva, con grupos de asesores. Reconoció como saludable la idea de la comisión de que los remplazos sean intercalados cuando ello se requiera.

El constituyente GUSTAVO ZAFRA ROLDAN requirió del ministro de Hacienda información sobre si estaría dispuesto a la adopción de un nuevo estatuto orgánico de presupuesto, en razón de que el actual tiene un cimiento centralista y monetarista y también sobre la eventualidad de un proyecto de federalización que concrete una delegación a las asambleas, con el objeto que ellas queden revestidas de facultades para el señalamiento de regímenes sobre inversión extranjera, fiscal y cambiaria encaminados al desarrollo de las respectivas regiones.

Contestó el ministro que no habría inconveniente en la presentación de ese estatuto presupuestal partiendo del desarrollo de la vigencia de una nueva Constitución. En cuanto a la descentralización de facultades orientadas al establecimiento de regímenes especiales de inversión extranjera y otras opciones por parte de las asambleas dijo que es peligrosa y aseguró, en cuanto al gasto militar en Colombia, que no ha existido ninguna acción desmedida en ese sentido.

Luego el doctor JAIME BENITEZ TOBON, insistió en una mayor claridad del ministro sobre la línea de conducta que regirá el manejo de las rentas de destinación específica para evitar las sorpresas sobre el deseo de acabarlas.

Respondió el ministro que la responsabilidad de un gobierno es satisfacer la base y ella es la educación, la salud, el saneamiento, los alcantarillados, etcétera. Se registra restricción de recursos y cuando se tiene la idea de una subida de impuestos, se engendra la inmediata reacción. Agregó el funcionario que a pesar de esas dificultades la prioridad uno A del gobierno sigue siendo el gasto social.

Terminada la exposición del señor ministro de Hacienda, el presidente anunció a la comisión que el señor director del DANE doctor RODOLFO URIBE, se encontraba presente para atender la invitación formulada, pero dada la hora y lo extensa que había resultado la presentación del ministro de Hacienda se había llegado a un acuerdo para fijar una nueva fecha y poder disponer del tiempo indispensable para escuchar sus planteamientos y poder realizar el intercambio de opiniones con los miembros de la comisión.

El presidente agradeció al señor ministro de Hacienda sus planteamientos. A las 18:45 horas dio por terminada la sesión, comunicando a los integrantes de la comisión que una nueva convocatoria para Plenaria se comunicaría oportunamente.

El presidente RODRIGO LOREDA CAICEDO. El vicepresidente, JAIME BENITEZ TOBON. El secretario, RICARDO LAEZ DUQUE.

Proyecto de Reforma Constitucional

Presentado por el Delegado del MOVIMIENTO INDIGENA QUINTIN LAME
ALFONSO PEÑA CHEPE

Principios Fundamentales de la Constitución

Artículo 1. Soberanía Popular. El pueblo colombiano es multiétnico y pluricultural. En él reside exclusivamente la soberanía y de él emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.

Artículo 2. Derechos humanos y fundamento de las autoridades. La dignidad de la persona humana es inviolable. Es deber del poder público respetarla y protegerla. El Estado colombiano reconoce, por lo tanto, los derechos inviolables e inalienables de todo ser humano como fundamento de su ordenamiento jurídico. Los derechos, libertades y garantías sociales incorporados en esta Constitución, aquellos reconocidos por los Pactos de Derechos Humanos de la ONU, la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos y derechos humanitarios, así como los otros que son inherentes a la personalidad humana, hacen parte de esta Constitución y ligaran como derecho inmediatamente vigente a los diferentes órganos del poder público, así no hubieren sido desarrollados por una ley.

Artículo 3. Deberes de las Autoridades. Es obligación de las autoridades de la República respetar los derechos, libertades y garantías sociales de la persona humana, garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, remover los obstáculos legales y materiales que impiden su goce, garantizar la efectiva participación del pueblo en la organización política, económica y social del país, y proteger el patrimonio natural y cultural de la Nación.

Artículo 4. Naturaleza del Estado. La República de Colombia es un Estado Democrático y Social de Derecho, pluralista, en el cual se reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que establece esta Constitución.

TÍTULO III

DE LOS DERECHOS CIVILES Y LAS GARANTÍAS SOCIALES

Artículo 29: El legislador no podrá imponer la pena capital de ningún caso ni penas privativas de la libertad superiores a los 10 años.

Artículo 21: Toda persona tiene derecho a la vida.

No podrá invocarse una orden de autoridad pública como justificación de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, salvo coacción invencible. Los funcionarios superiores, oficiales u otros funcionarios públicos podrán ser considerados responsables de los actos cometidos por funcionarios sometidos a su autoridad si tuvieron una posibilidad razonable de evitar dichos actos. En ninguna circunstancia, ni siquiera en estado de sitio se otorgará inmunidad general previa de procesamiento a las personas supuestamente implicadas en ejecuciones extralegales arbitrarias o sumarias.

Artículo Nuevo: Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles inhumanos o degradantes.

Artículo 26: Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le impute, ante juez ordinario y observando la plenitud de las formas de cada juicio.

En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Artículo Nuevo: Todo individuo tendrá derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie puede ser privado de la libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial, excepción hecha del caso de flagrancia.

Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención de las razones de la misma y notificada, dentro de las veinticuatro horas, de la acusación formulada contra ella.

Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo Nuevo: Habeas Corpus. Toda persona privada de la libertad tiene derecho a que una autoridad judicial distinta de aquella que ha ordenado su detención o retención revise la decisión respectiva dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes y con prelación a cualquier otro asunto.

Si la privación de la libertad hubiere sido ilegal ordenará su liberación inmediata.

Artículo Nuevo: Todas las personas son iguales ante los tribunales. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y a recibir un tratamiento distinto al de los condenados.

Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá, en plena igualdad, las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma en que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo;

e) A controvertir las pruebas producidas;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma, contra su cónyuge o compañero permanente o contra sus parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

La confesión sólo será válida cuando sea libre y espontánea, ante juez competente y en presencia del defensor.

Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y que la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

Quien hubiese sido víctima de un error judicial tiene derecho a ser indemnizado.

Artículo 38: El Estado garantizará el derecho a la intimidad de las personas. La correspondencia confiada a cualquier medio telemático y de correo es inviolable. Las cartas y documentos privados no podrán ser interceptados sino mediante orden judicial en los casos y con las formalidades que la ley establezca y con el único objeto de que sirvan de medio de prueba judiciales. Este derecho no podrá suspenderse ni siquiera durante el estado de sitio.

Artículo Nuevo: El domicilio es inviolable. Sólo podrá ser allanado mediante orden judicial y en horas diurnas.

Artículo Nuevo: Toda persona tiene un recurso de amparo con el objeto de hacer efectivos sus derechos y garantías consagrados en esta Constitución, evitar que se violen o se pongan en peligro esos derechos o reparar los daños causados por las violaciones. Este recurso se interpondrá ante

cualquier juez de la República y ante el Ministerio Público y procederá contra los actos u omisiones de los funcionarios del Estado, excepción hecha de los casos de habeas corpus. La ley reglamentará el ejercicio de este derecho.

Artículo 20. (...)

El juzgamiento penal de los nacionales es un atributo irrenunciable de la soberanía del Estado. La extradición de los nacionales colombianos de nacimiento queda prohibida.

Artículo Nuevo: La información oportuna, completa y veraz constituye un derecho ciudadano. Los medios de comunicación están en la obligación de contribuir a la democratización del país mediante la práctica de la democracia informativa.

Como poder moral encargado de vigilar la democratización de la información funcionará una Comisión Especial de carácter permanente, integrada por los representantes de los distintos movimientos y partidos políticos o sociales en que se halle dividida la opinión. Dicha Comisión vigilará el respeto efectivo en su favor de la igualdad de oportunidades y las posibilidades de acceso a la opinión pública de sus actividades, ideas y programas destinados a captar el apoyo de los ciudadanos. La Comisión no podrá adoptar otra sanción que la publicidad de sus conclusiones en todos los medios acerca de los casos concretos que ella examine por su propia iniciativa o a petición ciudadana. La ley reglamentará la integración y funcionamiento de esta Comisión.

Artículo Nuevo: Créase la Comisión Permanente para la defensa y promoción de los derechos humanos, integrada por cinco miembros de reconocida trayectoria como defensores de los derechos humanos, designados por el Congreso de listas que presenten los partidos y movimientos políticos diferentes del partido de gobierno y por las juntas de participación social.

Esta Comisión tendrá poder para investigar y promover las acciones a que haya lugar y elaborar un informe semestral que será respondido obligatoriamente por el presidente de la República para determinar responsabilidades.

Artículo 30: La propiedad es una función social que implica obligaciones. La propiedad de la tierra implica el adecuado uso o manejo del suelo.

Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título. Por motivos de utilidad social previamente definidos por la Constitución o la ley podrá haber expropiación mediante sentencia judicial y compensación previa. Para reforma agraria y planes de vivienda popular las expropiaciones se realizarán por la vía administrativa.

Para los mismos fines procederá la extinción del dominio por incumplimiento de las obligaciones que implica la propiedad.

Podrá haber expropiación sin compensación por motivos de equidad definidos por el legislador.

Se reconoce la propiedad solidaria y comunitaria.

Artículo Nuevo: Los planes de desarrollo económico y social de la Nación y de las entidades territoriales señalarán siempre las zonas agrícolas, las ganaderas, las urbanizables y construibles y las de reserva natural. La función social de la propiedad implica el seguimiento de estas determinaciones.

Artículo Nuevo: La legislación relativa al subsuelo y a los recursos naturales deberá asegurar la soberanía y el patrimonio económico nacionales.

TITULO NUEVO

DERECHOS DE LOS GRUPOS ETNICOS

Artículo Nuevo: El Estado reconoce y garantiza a los grupos étnicos la propiedad sobre los territorios de resguardo, los territorios tradicionales y los que constituyen su habitat. Este derecho se extiende al subsuelo.

Artículo Nuevo: El Gobierno podrá constituir territorios comunes con los países vecinos para las comunidades indígenas de la frontera, sin menoscabo de la soberanía nacional y en relación de reciprocidad.

Los tratados internacionales regularán la Constitución de estos territorios.

TITULO VI

DE LA REUNION Y

ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

Artículo Nuevo: Habrá una Comisión Constitucional Permanente de derechos humanos conformada por miembros de ambas Cámaras en los términos que determine la ley.

Artículo 76: Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: (...)

18) Aprobar o improbar los tratados (...)

La ratificación de los tratados internacionales solamente podrá hacerse después de que la Corte Suprema de Justicia los haya declarado ajustados en un todo a la Constitución.

TITULO X

DISPOSICIONES COMUNES A AMBAS CAMARAS Y A LOS MIEMBROS DE ELLAS

Artículo Nuevo: La función legislativa del Congreso es indelegable.

Artículo Nuevo: El presidente de la República no podrá otorgar empleos a los congresistas. Si un miembro del Congreso acepta hacer parte del Gobierno perderá por este hecho su investidura.

TITULO XI

DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y DEL DESIGNADO

Artículo 120: Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa: (...)

Numeral Nuevo: La defensa y promoción de los derechos humanos.

TITULO NUEVO

DEL ESTADO DE EXCEPCION

Artículo Nuevo: De su Procedencia y de las Atribuciones del Gobierno en Estado de Excepción:

En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida organizada de la Nación, sea en guerra exterior o en grave conmoción interior, y que no sean susceptibles de ser afrontadas con los mecanismos ordinarios del Estado, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, y previo concepto del Consejo de Estado, declarar en estado de excepción toda la república o parte de ella por el tiempo más breve posible.

Mediante tal declaración tendrá el Gobierno las facultades que esta Constitución autoriza las cuales serán ejercidas a través de:

1. Medidas transitorias de policía, debidamente proporcionadas a las causas y a la naturaleza de la situación excepcional.

La Ley regulará el ejercicio de dichas facultades, pero en ningún caso podrá autorizar la suspensión de derechos ni la atribución de prerrogativas distintas a las señaladas en la presente Constitución.

2. Suspender las leyes que sean incompatibles con el estado de excepción y dictar las normas necesarias para reemplazarlas. En todo caso no podrá sustituir ni desplazar al Congreso en el ejercicio de la función legislativa ni derogar las leyes por medio de los mencionados decretos.

Los decretos que dentro de esos preciso límites dicte el presidente tendrán carácter obligatorio siempre que lleven la firma de todos los ministros.

Artículo Nuevo: De las Atribuciones y de la Función de Control del Congreso:

Si transcurridos tres días desde la declaratoria no se hubiere logrado restablecer la normalidad, el Gobierno citará al Congreso para que se reúna dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes y si no lo hiciere, éste se reunirá por derecho propio, para considerar y adoptar, con prelación sobre cualquier otro tema del orden del día, las disposiciones estrictamente necesarias para contener la perturbación e impedir la extensión de sus consecuencias. El Congreso no podrá delegar en el ejecutivo la facultad de legislar para esos efectos. El Congreso permanecerá reunido durante todo el tiempo que dure la situación excepcional.

Reunido el Congreso, el Gobierno le rendirá un informe detallado de los motivos de la declaratoria del estado de excepción, de las medidas adoptadas en el desarrollo del mismo, de los efectos logrados con ellas, de los eventuales abusos cometidos en su ejecución por altas autoridades o funcionarios subalternos y de las previsiones tomadas para evitarlos o sancionarlos y compensarlos.

El Congreso deberá pronunciarse expresamente sobre todos los puntos del informe y sobre la responsabilidad que quepa a altas autoridades o funcionarios subalternos por el uso que hayan hecho de las atribuciones excepcionales.

El pronunciamiento se hará por el Congreso en pleno dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación del informe, y para tal efecto sesionarán de manera conjunta y permanente las comisiones encargadas de los asuntos de defensa nacional de ambas Cámaras para dar primer debate, y el Congreso en pleno para dar segundo y último debate. Si ya se hubiere levantado el estado de excepción, el trámite será igual pero sin necesidad de sesiones permanentes, y el término para pronunciarse será de diez días.

Si el Congreso en su pronunciamiento encontrare motivos de responsabilidad contra autoridades sometidas a su fuero, ordenará a la Comisión de Acusaciones de la Cámara que adelante la investigación y dé curso al trámite correspondiente con prelación sobre cualquier otro asunto. Si los funcionarios eventualmente responsables no estuvieren sometidos al fuero del Congreso, la Comisión de Acusaciones dará

traslado del caso a la autoridad jurisdiccional competente, pero deberá ser informada del desarrollo y culminación de la investigación y del juzgamiento que se surtan. Con base en tal información, la Comisión podrá en cualquier tiempo iniciar o reabrir investigación contra funcionarios sometidos a su competencia.

Si el Congreso manifestare su inconformidad con la declaratoria del estado de excepción, éste dejará de regir inmediatamente y quedarán sin efecto las medidas que se hayan dictado. El mismo efecto producirá la declaratoria por parte del Congreso de su inconformidad con la permanencia del estado de excepción la cual podrá ser hecha en cualquier momento.

Artículo Nuevo: De las Prohibiciones:

En ninguna circunstancia podrá autorizarse el procesamiento de civiles por militares o tribunales de excepción, ni la práctica de los allanamientos, interrogatorios ni recaudación de pruebas sin orden de juez ordinario. Tampoco podrá privarse de libertad a ninguna persona sin dicha orden, a menos que sea sorprendida en situación de flagrancia.

Artículo Nuevo: De la Vigencia de los Derechos Humanos durante el Estado de Excepción:

Incluso durante el estado de excepción deberá respetarse el derecho de gentes, que hace parte de la presente Constitución. Por consiguiente, las medidas tomadas por el Gobierno y por el Congreso no podrán contravenir las normas contenidas en los tratados de derechos humanos y de derecho humanitario, ni los principios reconocidos por la práctica de los pueblos como normas imperativas de derecho internacional. Las disposiciones del derecho de gentes regirán especialmente en los casos de conflicto armado interno. En consecuencia, puede ponerse término a éste por medio de tratados entre los beligerantes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones civilizadas.

Artículo Nuevo: Del Control Jurisdiccional:

El día siguiente a su expedición, el Gobierno y el Congreso enviarán a la Corte Suprema de Justicia los decretos y las determinaciones excepcionales que hayan adoptado, para que aquella, en Sala Plena, decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno o el Congreso incumplieren con este deber, la Corte aprehenderá de oficio su conocimiento.

En caso de violación ostensible de un precepto constitucional, la Sala Constitucional de la Corte suspenderá provisionalmente y de inmediato la medida respectiva, mientras la Sala se pronuncia definitivamente.

Los términos ordinarios de revisión constitucional se entenderán reducidos a una tercera parte y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los magistrados responsables.

La cesación del estado de excepción o de la vigencia de la medida no impedirá su control por la Corte.

Artículo Nuevo: De la Responsabilidad de los Funcionarios:

Todos los funcionarios públicos serán

responsables por cualquier abuso en el ejercicio de las facultades conferidas en estado de excepción.

El presidente de la República y los ministros serán sancionados con destitución por declarar el estado de excepción sin haber ocurrido las graves condiciones para ello, mantenerlo más allá del tiempo estrictamente necesario para afrontar la excepcional emergencia, o adoptar en su ejercicio disposiciones manifestamente inconstitucionales. Los congresistas que sin causa plenamente justificada no atiendan la citación extraordinaria en estado de excepción perderán su investidura.

Artículo Nuevo: Del Levantamiento del Estado de Excepción y de sus efectos:

Tan pronto como haya cesado la emergencia se levantará el estado de excepción y dejarán de regir las medidas extraordinarias que el Gobierno o el Congreso hayan adoptado.

TITULO XIV

DEL MINISTERIO PUBLICO

Artículo... El Ministerio Público será ejercido por el procurador general de la Nación y, bajo su dirección, por los fiscales que determine la ley.

Los funcionarios del Ministerio Público tendrán la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los magistrados y jueces ante quienes ejercen su cargo.

Artículo... el procurador general de la Nación será elegido por el voto secreto de todos los ciudadanos el último domingo de junio, para un periodo de cuatro años, no reelegible para el periodo siguiente, será de filiación política distinta a la del presidente de la República y deberá reunir las mismas condiciones que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo... el procurador general de la Nación tendrá las siguientes funciones:

a. Defender los intereses de la Nación y el patrimonio público, para lo cual puede representarlos judicialmente, por sí, por medio de apoderado o de sus agentes;

b. Supervigilar la administración pública, por sí o por medio de sus agentes;

c. Vigilar los procesos disciplinarios que se adelanten en las distintas dependencias de la administración del Estado; y asumirlos en los casos en que no se estén desarrollando conforme a la ley, para ejercer la potestad sancionatoria, con el fin de mantener la moralidad de la administración y la regularidad en la prestación de sus servicios;

d. Adelantar las investigaciones relacionadas con las actividades de los particulares que afecten el orden social, económico o ambiental y, en caso de que haya mérito, promover las acciones pertinentes;

e. Vigilar, investigar y sancionar a las entidades públicas y a las privadas que desarrollen actividades que afecten el orden social, económico o ambiental;

f. Vigilar e investigar las actividades del Banco de Emisión y demás entidades que manejen fondos públicos o presten servicios públicos;

g. Velar por la protección del medio ambiente;

h. Defender los derechos humanos y la efectividad de las garantías sociales y velar, en especial, por la integridad del derecho de defensa y la legalidad de los procesos penales;

i. Garantizar la efectividad del derecho de amparo;

j. Pronunciarse sobre las quejas y acusaciones contra los servidores públicos de cualquier orden, por violación de los derechos fundamentales o las garantías procesales, darles el curso legal e imponer las sanciones del caso;

k. Defender los derechos de los grupos étnicos;

l. Defender el derecho individual y colectivo de petición;

m. Exigir de las entidades y funcionarios públicos, y de los particulares las informaciones que considere indispensables para el cumplimiento de sus atribuciones y deberes;

n. Nombrar y remover libremente a sus agentes y a los fiscales.

Artículo Nuevo: Las calidades y condiciones de los fiscales las determina la ley.

TITULO XV

DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Artículo... La autonomía de la rama jurisdiccional en el proceso penal se extiende a la investigación y el conocimiento de las conductas delictivas.

Artículo... La policía judicial dependerá de la rama jurisdiccional, en los términos y con las modalidades que determine la ley.

Artículo Nuevo: El Estado está obligado a garantizar un justo y eficaz servicio de administración de justicia, que materialice los derechos y garantías procesales consagrados en la Constitución y en los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos.

Anualmente se destinará no menos del 10% del Presupuesto General de Gastos a la administración de justicia, cuyo manejo autónomo estará a cargo de los organismos administrativos de la Rama Jurisdiccional, que señale la ley.

Artículo 163: Toda sentencia deberá ser motivada en las pruebas aportadas judicialmente al proceso.

TITULO XVII

DE LAS ELECCIONES

Artículo... Habrá una circunscripción electoral especial para los grupos étnicos, los cuales elegirán un representante a las corporaciones públicas, con cada número de votos igual a la mitad del último residuo con que se obtuvo curul en la respectiva corporación.

Artículo... Los colombianos residentes en el exterior, elegirán dos representantes al Congreso de la República. Estos representantes deberán residir en el exterior al momento de su elección.

Participación Popular

DE LA JUNTAS DE PARTICIPACION SOCIAL

Artículo nuevo: Habrá juntas de participación social de orden nacional, departamental y municipal.

Artículo nuevo: Los miembros de las

juntas de participación social serán elegidos por las organizaciones sociales, tomando como base el registro nominal de sus afiliados, los cuales votarán en las respectivas circunscripciones con aplicación del cuociente electoral.

Para ser miembro de las juntas de participación social nacional, departamental o municipal, se requiere ser miembro activo de una organización social de tercer grado, segundo grado y de base respectivamente.

El período de las juntas de participación social será de cuatro años para las de orden nacional, y de dos para las de orden departamental y municipal. Respecto de los miembros de las juntas administradoras, procederá la revocatoria del mandato en las condiciones que fija esta Constitución para los funcionarios de elección popular.

Artículo nuevo: Son funciones de las Juntas de Participación Social:

- 1) Ejercer la veeduría cívica sobre el funcionamiento del sector público, sobre la ejecución de los planes de desarrollo económico y social, y sobre la aplicación de las normas de utilidad pública e interés social;
- 2) Convocar consultas populares y presentar iniciativas ante las corporaciones de representación popular y demás órganos del Estado;
- 3) Actuar como cuerpo asesor y consultivo del poder ejecutivo;
- 4) Representar a los sectores sociales en los órganos encargados de definir políticas de desarrollo económico, social o ambiental;
- 5) Las demás funciones que le señale la ley.

Artículo nuevo: Los usuarios estarán representados en las juntas directivas de las empresas y entidades dedicadas a la prestación de servicios públicos. Sus representantes serán elegidos por el voto directo de los mismos usuarios.

Artículo nuevo: El pueblo colombiano participará en el control de las actividades estatales por medio de las veedurías populares que la ley establezca.

Disposiciones transitorias

Artículo transitorio: El Gobierno podrá, bajo su iniciativa o por mandato del Congreso, adelantar diálogos con los grupos alzados en armas, destinados a la incorporación de éstos a la vida civil.

Durante el término del proceso de paz, serán determinados territorios donde temporamente se desarrolle el diálogo. El acuerdo al que se llegue será presentado por el Gobierno al Congreso, como proyecto de ley, al que se le dará un trámite prioritario.

Si el Congreso no estuviere reunido, el Gobierno podrá convocarlo a sesiones extraordinarias o a queél reunirse por derecho propio para estos efectos.

EXPOSICIONES DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE ALFONSO PEÑA

Sustentación de la Formulación de Principios Generales

El texto debe comenzar atribuyéndole al pueblo la soberanía y definiéndolo como multiétnico y pluricultural. El primer dato de una Constitución que consagra efectivamente la democracia participativa, debe ser el de afirmar la soberanía del pueblo, de lo contrario, la participación podrá en-

tenderse —como entendieron un día los juristas alemanes los derechos fundamentales— como una mera autolimitación del Estado y no como su fundamento. El fundamento del Estado es la soberanía popular y no a la inversa. Fundamento que tiene como soporte fundamental el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Nosotros pensamos que no se puede seguir pretendiendo homogeneizar a todos los pueblos que viven en Colombia bajo el manto abstracto de una misma cultura. Debe reconocerse la multiétnicidad y pluriculturalidad como principios básicos, conforme a la misma realidad de nuestro país.

Respecto de los siguientes artículos, consideramos que antes de particularizar definiciones sobre las autoridades, es necesario señalarlas a éstas su fundamento. Pensamos que se debe afirmar explícitamente que los derechos humanos, fundados en la idea de la dignidad intrínseca de la persona humana, constituyen el fundamento de las autoridades. Nosotros apelamos a la tradición del constitucionalismo que formuló como criterio de legitimidad del poder político el reconocimiento y respeto efectivo de los derechos humanos. Basta recordar el texto del artículo segundo y del artículo dieciséis de la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Art. 2: "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".

Art. 16: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución".

Al respecto vale la pena recordar que en la tradición constitucional francesa las declaraciones de Derechos del Hombre precedían los textos propiamente constitucionales. De hecho, cumplían las veces de preámbulo, señalando explícitamente que la parte orgánica de la Constitución, que la institución de poderes sólo podía tener, por finalidad, la protección de los derechos del hombre.

Esta misma idea fue formulada por Kant, para quien la legitimidad del Estado se derivaba del reconocimiento a los derechos humanos. Kant cuestionó a quienes no veían en los derechos humanos más que meros ideales o valores que es necesario subordinar al mantenimiento del orden, problema por excelencia práctico. En su polémica contra Hobbes, revela la importancia de práctica de reconocer los derechos humanos como principios con validez universal. Ella radica en que el Estado no puede apoyarse en el sólo hecho de monopolizar el uso de la fuerza para mantener el orden social: debe reconocer principios con validez universal —racionales—, que regulen y limiten la actividad del Estado. Debía elevar la pretensión de realizar principios universales si no quería someterse a que el pueblo recurriese también a la fuerza y, por lo tanto, desconociera la Constitución. Es así como Kant escribe: "Si nada hay que infunda racionalmente un respeto inmediato (como es el caso de los derechos humanos), todo influjo sobre el arbitrio de los hombres será incapaz de refrenar su libertad" (Kant, Immanuel. De la

Relación entre teoría y práctica en el derecho político, en En Torno al Tópico: "Tal vez sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica." Tecnos, Madrid, 1986, p.50).

El mismo principio se ha formulado hoy con inalterado valor. Al respecto, vale la pena recordar aquí al insigne tratadista Karl Loewenstein, quien afirmó que la Constitución es, ante todo, un instrumento de regulación y control del poder a fin de asegurar las libertades de los ciudadanos (*Teoría de la Constitución*. Barcelona, Segunda Edición, 1982).

Valor que ha consolidado su carácter universal en virtud del reconocimiento obtenido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mediante la adopción de los distintos pactos y convenidos que con su carácter de instrumentos internacionales, ligan a los Estados como derecho vigente. Colombia, mediante la ley 74 de 1968, aprobó la mencionada declaración y suscribió el pacto de derechos civiles y políticos y el pacto de derechos económicos, sociales y culturales. La Constituyente es la mejor oportunidad para ratificar explícitamente este reconocimiento.

De otra parte, una vez señalado el fundamento de las autoridades debe indicárseles a éstas una serie de deberes acordes con la naturaleza del Estado (de derecho, democrático, social, participativo y pluralista). Estos deberes deben fijar un horizonte ideal para la acción política y, al mismo tiempo, deben ser lo suficientemente concretos para poder actualizarse como reglas prácticas estableciendo obligaciones específicas de las autoridades. Es así como debe mencionarse el deber de respetar los derechos humanos; de garantizar su libre ejercicio; de remover los obstáculos que impiden su goce; conforme a postulados democráticos, mencionar el deber de las autoridades de garantizar la participación efectiva del pueblo en la organización política, económica y social del país, así como el deber de protección del patrimonio natural.

Además de señalar el fundamento de las autoridades en término de principios apelando a los derechos humanos, pensamos que la obligación de respetarlos debe actualizarse como reglas precisas que constituyen claros deberes para las autoridades. No puede desconocerse que los derechos humanos tienen un valor simbólico fundamental: son la idea ético-política que constituye la diferencia entre lo legítimo y lo ilegítimo, lo justo o lo injusto. Pero tienen un valor inmediato en tanto deben traducirse a la Constitución de la diferencia entre lo legal y lo ilegal, fijándole a las autoridades el deber de actualizarlos prácticamente.

Al lado de la idea de los derechos humanos, debe aparecer el deber de remover los obstáculos legales y materiales que impiden su goce. Este artículo, inspirado en el artículo 4 de la Constitución italiana, es el que debe servir de instrumento para que las autoridades de la República contribuyan a superar la creciente situación de injusticia y de desigualdad. Principio que sólo tiene una garantía efectiva si el pueblo participa en la organización política, económica y social del país. Es necesario no sólo democratizar la vida pública, política sino también la vida económica y social en la

que estructuras de desigualdad impiden la libre y adecuada formación de las personas.

Finalmente, debe consignarse el mandamiento de proteger el patrimonio cultural y natural de la Nación: el uno, porque define la identidad misma de cada pueblo y el otro, porque la identidad misma no será nada sin la sustancia de la vida natural.

Finalmente, creemos que una vez se ha definido al pueblo como titular de la Soberanía, se ha señalado cuál es el fundamento de las autoridades y se les ha establecido a éstas una serie de deberes, debe procederse a definir la naturaleza del Estado. Al respecto proponemos:

Declarar en primera instancia al Estado como democrático, pues la Soberanía popular debe ser su primer principio rector; social, pues debe tener un carácter solidario acorde con la necesidad de reconstruir el tejido social, garantizando la tutela de formaciones intermedias entre el individuo y el Estado y el acceso de aquél a los beneficios del progreso económico, social y cultural; de derecho, en tanto la acción del Estado debe estar sometida al principio de legalidad y debe proporcionar a los ciudadanos firmes garantías contra la arbitrariedad estatal; pluralista, pues el principio de la mayoría no debe llevar a desconocer la legitimidad de intereses diversos, de opciones distintas que configuran las alternativas que hacen a un régimen democrático: en el que se reconoce la autonomía de las entidades territoriales, pues para consolidar la democracia participativa se fortalecerá la democracia local.

Sustentación de la propuesta sobre Derechos Humanos, Estado de Sitio y Administración de Justicia.

Hacia un Paradigma Democrático del Orden. Orden, Democracia y Derechos Humanos:

Recientemente el profesor italiano Norberto Bobbio ha ensayado una definición mínima de democracia proponiendo la siguiente idea: "Se entiende por régimen democrático, ante todo, un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en las cuales está prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados" (En *El futuro de la democracia*). Al reflexionar sobre la definición mínima que propone, después de enunciar la regla de la mayoría como principio de decisión, precisa que un régimen sólo será democrático si los llamados a decidir están "colocados frente a alternativas reales y puestos en condiciones de poder elegir entre una y otra". Ello sólo puede ser posible si se garantizan los derechos de libertad. La posibilidad de elegir reside en la garantía de que el Estado ha de respetar la libertad del individuo. Sobre esta base, se ha construido el estado liberal como estado de derecho, estado en el que los derechos humanos tienen un valor fundamental. Este valor proviene del hecho mismo de que son el presupuesto fundador de la democracia. Los derechos humanos son reglas que condicionan la formación del poder político. Permiten establecer una medida trascendental para verificar la legitimidad del poder: para verificar si éste se apoya en el libre acuerdo de los ciudadanos o si reposa en la violencia y en la intimidación. Los derechos humanos no son en-

tonces propiamente reglas de juego que regulan el ejercicio del poder. Son reglas trascendentales, preliminares según Bobbio, que permiten el desarrollo de la democracia como juego político abierto a la participación popular. Este mismo principio es señalado por Jürgen Habermas en *La Soberanía Popular como Procedimiento*.

Una vez hemos definido a los derechos humanos como horizonte ideal y principio fundador, es necesario establecer cuál es la idea de orden en una sociedad democrática. El orden democrático supone la existencia de libertades de cuyo ejercicio, el individuo no puede esperar otra sanción que las derivadas de su propia responsabilidad por la realización de un daño a otro. En cambio, en un régimen policivo la autoridad impone preventivamente tantas obligaciones destinadas a prevenir actos contrarios al derecho, que la libertad resulta de hecho totalmente negada. El orden democrático, por el contrario, presupone el ejercicio de libertades sin las cuales no tendría ninguna justificación ético-política. Los derechos humanos deben ser comprendidos a partir de la democracia como único régimen de garantizar la libertad, pero el orden en una sociedad democrática sólo puede ser comprendido a partir de la libertad que él asegura (Georges Burdeau, *Les Libertés Publiques*).

En una sociedad democrática el orden se garantiza mediante instituciones encargadas de regular y tramitar pacíficamente los conflictos sociales, resolviéndolos mediante el acuerdo y no recurriendo a la violencia. El mantenimiento de este orden es una tarea en la que debe asegurarse la libertad y en la que los atentados contra él, se resuelvan buscando mantener las libertades que asegura ese orden y no destruyéndolas. La garantía de esas libertades sólo puede provenir de su aseguramiento y defensa constitucional; de que tales derechos no serán suspendidos durante el estado de excepción y que el Ejecutivo no asumirá otras funciones que provisorias para superar la perturbación, sin arrogarse la función legislativa que le corresponde al Congreso; de la independencia de la rama Jurisdiccional en la investigación y juzgamiento de los delitos y finalmente, de la subordinación del ejercicio de la fuerza pública a criterios públicos y estables definidos democráticamente, ejercicio cuyo único objeto sólo puede ser garantizar la participación amplia y plural en la democracia. Salvo este último punto, que ya ha sido tratado en la propuesta del delegado Francisco Rojas Birry a la cual nosotros nos adherimos, a continuación se exponen los puntos enunciados.

El respeto a los derechos humanos: el control a la arbitrariedad, único límite a la violencia y a la corrupción.

Una de las más infortunadas experiencias de nuestra historia política es el haber pretendido imponer la lealtad a la Constitución mediante el derecho penal, mediante la suspensión de garantías y muchas veces, recurriendo al ejercicio ilegal de la represión. La discusión, el diálogo acerca de lo que es justo se ha evitado o se ha interrumpido fundándose en que semejante discusión pondría en peligro la Constitución, el orden legal básico. La convocatoria a la Constituyente atestigua la necesidad de ese diálogo en un país tan conflictivo como

Colombia. Y la atestigua con razón en un país en el que el recurso indiscriminado a la violencia, ha minado las bases mismas de la solidaridad social. Los defensores del orden por el orden, incluidos anteriores gobiernos, han recurrido al ejercicio de atribuciones excepcionales para resolver los grandes desafíos que le plantea a una sociedad desigual la oposición política y la protesta social y ha querido resolver problemas estructurales, como el narcotráfico, imponiendo penas y suspendiendo derechos. Aquí vale la pena citar una vieja advertencia confirmada por los hechos: quienes recurren indiscriminadamente a este tipo de medios, se equivocan respecto de la finalidad que persiguen. "Decretos, poderes dictatoriales... penas draconianas, reinado del terror, son todos paliativos. El único camino que conduce al renacimiento es la escuela misma de la vida pública, de la más amplia e ilimitada democracia, de la opinión pública. Es justamente el terror lo que desmoraliza" (el subrayado es nuestro). Esta advertencia se la formuló Rosa Luxemburgo a Lenin y a Trotski después de que éstos recurrieran a la suspensión de derechos y libertades para institucionalizar la dictadura del proletariado.

La suspensión de derechos y libertades ha corrompido a la sociedad colombiana. El ejercicio permanente de poderes excepcionales y la violencia ilegal para resolver los conflictos sociales la ha degradado. Esta situación sólo puede remediarse refundando la solidaridad social sobre una firme base ética: la defensa y respeto de los derechos humanos.

Nuestra propuesta detalla en la defensa del derecho a la vida proscribiendo la pena de muerte y aboliendo la irresponsabilidad de quienes ejecutan órdenes claramente violatorias de este derecho elemental. La sociedad colombiana debe establecer una salvaguarda moral y jurídica prácticamente efectiva, destinada a sancionar este tipo de crímenes. Basta contemplar las cifras para advertir que el derecho a la vida es permanentemente conculcado y basta un somero análisis de las condiciones en que tales hechos se realizan para advertir responsabilidad de miembros de la fuerza pública. La responsabilidad de éstos no puede diluirse en el laberinto de sus jerarquías. Es preciso controlar todos los abusos que puedan cometer. A renglón seguido proponemos, como lo han hecho otros delegatarios, la prohibición de la tortura. Práctica corriente con la cual se ha querido siempre intimidar el ejercicio de la oposición.

Proponemos también que las penas no excedan de 20 años. Pues no son penas ilimitadas las que garantizan la justicia. Estas tienen efecto mientras hayan culpables condenados. Las penas excesivas ponen en duda cuál es la justicia que reside en el orden democrático. La pretensión de justicia del orden debe ser comprobada por amplia participación, no por excesiva represión.

De otra parte, nuestra propuesta especifica toda una serie de garantías judiciales que no deben ser suspendidas ni siquiera durante el estado de excepción. Tal como lo han señalado varios informes sobre la situación de derechos humanos en Colombia, se comprueba que ha sido la suspensión del habeas corpus lo que más ha facilitado la práctica de las desapariciones y la violación

de otros derechos como el de la integridad personal. En concepto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que transcribe el informe que presentó a la Asamblea Nacional Constituyente Amnistía Internacional, se afirma:

"Los procedimientos de habeas corpus y de amparo son de aquellas garantías indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 (de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática".

El habeas corpus, junto con las demás garantías judiciales y el derecho de amparo que aquí proponemos, hacen parte del patrimonio de la sociedad democrática. Su reconocimiento hace parte de la justificación moral que ella debe proporcionar. El control a la arbitrariedad, la proscripción de detenciones, juicios y penas arbitrarias, es el único límite a la violencia y a la corrupción; es la única base firme para asentar la solidaridad social.

A esta propuesta se suma la de garantizar el derecho a la información y de institucionalizar una comisión que fiscalice la actividad de los medios de comunicación. Pues, si el camino de la solidaridad pasa por la moralización y la fiscalización, es preciso reconocer que la fuerza fiscalizadora más importante de la democracia es la opinión pública. Y por lo tanto, no puede quedar al arbitrio de los propietarios de los medios de comunicación la formación de esa opinión. Debe asegurarse la participación y la expresión de la sociedad a través de ellos. Principio éste que dejará de ser un mero postulado en manos de una comisión de fiscalización que asegure esa participación.

La autonomía de la Justicia: Garantía de respeto a los Derechos Humanos.

Uno de los factores que inciden en la actual crisis institucional es la grave situación de impunidad. En efecto, la extensión y generalización de la violencia está ligada al debilitamiento de los controles institucionales. A este respecto, la opinión se ha detenido con insistencia en la cuestión de la eficiencia de la justicia. Pero si bien hay una creciente preocupación por el tema, también es cierto que no hay mucha claridad sobre los factores que han motivado el debilitamiento del Estado en el cumplimiento de la función judicial.

Una causa probable es el hecho mismo de que la policía ha sido reorientada hacia la represión de la guerrilla y hacia formas de criminalidad como el narcotráfico, produciéndose una creciente militarización de la institución policial. La capacidad para prevenir y castigar la delincuencia común por parte del Estado se ha debilitado no tanto por la ineficacia de la justicia como por la ineficacia misma de la policía en el cumplimiento de su función. Sin embargo, si bien este es un problema grave no puede pasarse por alto que un factor determinante de la impunidad en Colombia y de la extensión de la violencia ha sido el siguiente: La violencia que llega ser propiciada por miembros de la policía "de manera directa o indirecta entorpeciendo todo el proceso que sigue a la ocurrencia del delito. Este tipo de conducta va en contra del Estado de Derecho, se constituyen en un principio de terror desde el Estado (...)". (Colombia:

violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno. Comisión de Estudios sobre la Violencia: Gonzalo Sánchez, coordinador. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1987, p.215) En efecto, ha sido el recurso a la violencia por parte de los miembros de la fuerza pública, el ejercicio de un tipo de represión abiertamente ilegal lo que ha contribuido a la extensión de la violencia y a la corrupción y a la desmoralización. La ausencia de límites al ejercicio arbitrario de la fuerza ha debilitado los necesarios controles sociales impuestos a la violencia.

La Comisión de Estudios sobre la Violencia, convocada por el entonces ministro de Gobierno Fernando Cepeda, en su análisis formuló la siguiente recomendación: "Es clave para la lucha contra el crimen y la impunidad, hacer claridad sobre los límites de la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado y fortalecer los medios de investigación judicial con absoluta independencia de los organismos de seguridad" (Colombia: Violencia y Democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno. Comisión de Estudios sobre la Violencia) (el subrayado es nuestro). Precisamente por ser un organismo eminentemente civil, cuyo accionar está sometido a controles que preservan las garantías constitucionales y aseguran el sometimiento a la legalidad, los organismos de investigación judicial habrán de cumplir la misión de contribuir al castigo de los delitos en el marco del Estado de Derecho. La pretensión de otorgarle competencia a los organismos de seguridad para realizar investigaciones judiciales va en contravía de la intención de democratizar la vida pública y garantizar la vigencia efectiva de las libertades públicas: porque fortalece la intervención de cuerpos militarizados que deben ser reestructurados dentro de un criterio civilista y porque la ausencia de control, favorece la extensión desmoralizadora de la violencia. Es en este sentido que para nosotros está plenamente justificado proponer a esta Asamblea que la rama jurisdiccional tenga plena autonomía en la investigación de las acusaciones penales. Lo que se requiere es fortalecer el cuerpo de policía judicial con los instrumentos técnicos y logísticos con los que no ha contado de manera efectiva hasta ahora. El fortalecimiento de la democracia pasa por el fortalecimiento de la independencia de la justicia en la investigación y desde luego, como lo mostraremos a continuación, con el fortalecimiento de su independencia en el juzgamiento.

Una de las garantías elementales en un Estado de Derecho es la de no ser juzgado sino por juez previamente instituido para tal efecto y con respeto de las formalidades propias de cada juicio. Este principio fundamental ha sido reconocido por todos los países como principio inderogable aun en casos de conflicto armado internacional o interno, tal como lo señala el artículo tercero común a los Convenios de Ginebra sobre derecho internacional humanitario de 1949.

Sin embargo, la práctica corriente en Colombia en materia de represión de las perturbaciones al orden público ha sido la de desconocerlo abiertamente. El gobierno, mediante una normatividad excepcional —que como lo ha señalado en otras oportu-

tidades la Corte Suprema de Justicia, debe ser eminentemente transitoria— instituye tribunales excepcionales, atribuye competencias, modifica el procedimiento penal, suspende derechos fundamentales y llega al colmo de pretender mediante el ejercicio de las facultades de estado de sitio imponer la cadena perpetua. El efecto de todas estas medidas ha sido, como lo advirtió una Comisión instalada por el grupo asesor del actual presidente César Gaviria antes de su elección, peor que los males que pretenden evitar. Los autores (Antonio J. Cancino, Marcela Monroy de Posada y Jaime Enrique Granados) en su libro *La Legislación de Emergencia y la Justicia Penal* (Sociedad Editora Análisis, Bogotá, 1990), atribuyen a la intervención del gobierno una gran responsabilidad en lo que toca a la situación de impunidad y a la incapacidad de la justicia penal para enfrentarla. El hecho de pretender quebrar la autonomía de la rama judicial instituyendo tribunales militares que juzgaran a civiles o tribunales excepcionales con restricción de garantías, ha debilitado a la justicia en el cumplimiento de su función.

Pues "creados los nuevos juzgados o tribunales, asignadas las competencias, se produce de inmediato una parálisis, una inercia casi absoluta de quienes tienen los procesos en espera de que se produzca el cambio y obviamente ello, que es natural, en nada colabora con una pronta y cumplida justicia" (*La Legislación de Emergencia y la Justicia Penal*, Cancino, A. et al.). Los autores más adelante agregan: "(...) lejos de remediarse el caos, se profundizan y agudizan los conflictos de interpretación, la dispersión de la justicia, las colisiones de competencia, el desgaste de los tribunales y de la Corte resolviendo conflictos de competencia, las nulidades y en definitiva, se crea impunidad" (op. cit) (el subrayado es nuestro). Ha sido la subordinación creciente de la justicia a los criterios bélicos de manejo del orden público del ejecutivo lo que ha generado que aquella pierda su "capacidad de resolver adecuadamente los conflictos sociales cotidianos. Su permanente utilización con criterios excepcionales, en el empeño por combatir en forma bélica grandes desafíos, ha impedido que ella cumpla su propio papel regulador de la convivencia ordinaria y ha acentuado así las causas de la guerra entre los colombianos" (Gallón, Gustavo et al. Uprimny, Rodrigo. *Constituyente, Violencia y Derechos Humanos*. Revista Foro N° 13. Bogotá. 1990).

Todas estas razones justifican que se deba consignar como principio fundamental la autonomía de la justicia, principio del cual debe deducirse la prohibición al ejecutivo de organizar tribunales excepcionales. Si no asegura la autonomía en el juzgamiento, mal puede esperarse que la situación de impunidad pueda superarse. Esto confirma la pertinencia de nuestra propuesta.

Hacia una Reforma Democrática del Estado de Sitio

La propuesta que se presenta a continuación ha sido elaborada tomando como base la redacción inicialmente presentada por Gustavo Gallón Giraldo, director de la Comisión Andina de Juristas e investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). En lo que respecta a la

sustentación de la propuesta (procedencia del estado de excepción y facultades del gobierno, atribuciones del Congreso y función de control, vigencia de los derechos humanos, prohibiciones, control jurisdiccional, responsabilidad de los funcionarios, levantamiento del estado de excepción y efectos) remitimos al análisis que Gustavo Gallón elaboró bajo el título de **Un Estado en su Sitio**. A continuación se presentan unas consideraciones de orden general y un recuento histórico de las pasadas reformas al régimen de excepción.

El país ha vivido los últimos cuarenta años de su vida institucional bajo el denominado régimen de estado de sitio. Este régimen, dictadura constitucional del ejecutivo, ha venido siendo empleado para resolver toda una serie de situaciones que no corresponden precisamente a un estado de conmoción interior comparable a la guerra exterior y para legislar sobre las más diversas materias, muchas veces sin que haya directa conexión con la turbación del orden público.

El ejecutivo ha abusado de las facultades que se le conceden durante el estado de sitio. Sin embargo, el Congreso, como órgano de representación popular, no ha ejercido ningún control político efectivo sobre el ejercicio de tales facultades. Antes bien, de acuerdo con el mandamiento constitucional que prescribe que durante el estado de sitio los poderes públicos funcionarán normalmente, ha seguido reuniéndose y deliberando sin asumir ningún compromiso ni responsabilidad frente a las situaciones de perturbación del orden público. Esta situación refuerza la anomalía política del país: la coexistencia de un legislador ordinario con uno extraordinario.

Además, el ejecutivo como legislador excepcional ha expedido una normatividad paralela a la ordinaria que ha oscurecido el cumplimiento de la función judicial, tal como lo hemos anotado, generando una verdadera situación de impunidad. La confusión normativa propiciada por el ejecutivo ha sido fuente de congestión, confusión e inseguridad (**La Legislación de Emergencia y la Justicia Penal**).

De otra parte, el texto constitucional ha sido muchas veces interpretado por la Corte Suprema en el sentido de concederle facultades al ejecutivo de forma más amplia de las que señala una correcta interpretación y autorizando la suspensión de derechos y garantías fundamentales en contravía del principio de asegurar el orden público no por el orden mismo sino para defender las libertades que este orden garantiza.

Esta desnaturalización del estado de sitio, y consiguientemente del régimen político, ha estado ligada al problema de la ausencia de espacios institucionales de participación de la población y de resolución pacífica de los conflictos. La lealtad a la Constitución se ha querido imponer mediante el derecho penal y se le ha querido imponer aún desconociendo la misma Constitución. La prueba de ello está en la desafortunada manifestación del presidente Barco quien cuestionó a la Corte por declarar inexecutable decretos inconstitucionales.

El ejercicio y la dinámica del poder en Colombia ha quedado subordinada a una

lógica de las enemistades, a una criminalización de la oposición política y a la protesta social. Todo dentro del esquema de un tratamiento bélico y militar de los problemas de orden público. De hecho, el término estado de sitio, modelado históricamente según la idea de aplicar un régimen de legalidad y orden marcial, militar, en las ciudades sitiadas, se extiende a la resolución de los conflictos sociales como si las expresiones de protesta fueran no legítimas manifestaciones de diferencias políticas e ideológicas sino la expresión de antagonismos que cuestionan el régimen. Es preciso comprender que el fortalecimiento de la democracia sólo puede darse bajo el supuesto de confiar en la sociedad, de confiar en que la normatividad constitucional definida mediante acuerdo regulará la dinámica política. El ejercicio de facultades extraordinarias no puede interrumpir ni suplantarse mediante el decisionismo político el necesario diálogo que debe darse en la sociedad acerca de cómo debe resolver sus problemas.

En este sentido una propuesta dirigida a modificar el estado de sitio tiene que plantearse en el sentido de darle un tratamiento diferente a las perturbaciones del orden público, un tratamiento que cumpla dos condiciones fundamentales:

1) Que el Congreso, como órgano de representación popular y control político, intervenga decisivamente sobre la procedencia de la declaratoria del estado de excepción, sobre las medidas que se tomen para contener la perturbación y sobre la duración del estado de excepción. Si bien el gobierno debe conservar la facultad de recurrir a la declaratoria del estado de excepción, no puede pensarse que tal declaración y el ejercicio de sus facultades estén exentas de control político. De lo contrario, el Congreso seguirá desnaturalizado e impotente, lejano de la expresión de la voluntad popular y del cumplimiento de su función elemental de legislar.

2) Que se garantice la salvaguarda de los derechos humanos. Precisamente porque en una definición mínima de democracia ellos constituyen el presupuesto trascendental y fundador de las reglas de juego que definen a un régimen democrático, debe asegurarse su vigencia aun en estados de excepción. De lo contrario, será la preocupación por mantener el orden lo que se encargará de desnaturalizar el orden que queremos: el que garantice el ejercicio de la libertad.

Estos dos puntos centrales se acompañan de una propuesta minuciosa acerca de cuáles deben ser las facultades del gobierno durante el estado de excepción, de la duración de éste, de las facultades del Congreso y su función de control, de la vigencia de los derechos humanos, de las prohibiciones, de la responsabilidad de los funcionarios y de los efectos del levantamiento del estado de excepción. A este respecto, nos remitimos al detallado estudio de Gustavo Gallón.

A continuación, se hará una presentación de antecedentes históricos sobre el estado de sitio y sus reformas que pueden iluminar a los delegatarios en lo que se pretendió y se ha obtenido en pasadas reformas a la Constitución.

Dividir el estado de sitio en tres estados

de excepción diferentes, y más aun, confundir las perturbaciones de índole política con las de carácter económico y social, no es solo una inconveniencia sino una equivocación.

Además, significaría la incapacidad de la dirigencia colombiana para dar término al estado permanente de excepcionalidad, y en últimas implicaría que la Asamblea Nacional Constituyente aceptara por anticipado el fracaso de la Nueva Constitución para alcanzar la paz por medio del rediseño de las formas institucionales de hacer política.

Para apreciar la magnitud del yerro que se cometería de aceptarse la propuesta de reformar el estado de sitio en aquel sentido, baste repasar la accidentada historia del artículo 121 desde cuando en 1944 extrañara su naturaleza.

Después que durante la Guerra de los Mil Días y el Quinquenio de Reyes el estado de sitio original se desbordara, los constituyentes republicanos de 1910 atendieron a la reforma de esa figura constitucional precisando las facultades presidenciales durante la emergencia y limitando los alcances de los decretos legislativos de excepción.

Pero en 1944 un grupo de oficiales de mediana graduación tomó prisionero al presidente Alfonso López Pumarejo, quien ejercía la presidencia en medio de tremendas vicisitudes políticas. Se declaró en estado de sitio la República; la sublevación militar, conocida como el golpe de Pasto, fue conjurada y los responsables castigados. Sin embargo, lo que pudo haberse dado por cancelado por el oportuno y rápido restablecimiento del orden público, degeneró en situaciones de desorden institucional que con el tiempo vinieron a ser el comienzo de la crisis colombiana del medio siglo.

De un lado, las mayorías parlamentarias, que pertenecían al Partido Liberal, decidieron inconstitucionalmente que el Congreso de la República no se debía reunir en momentos en que un alzamiento militar había tomado prisionero al primer mandatario, igualmente de filiación liberal. No valieron las protestas del Partido Conservador, liderado por Laureano Gómez. El Congreso se auto-clausuró y quedó sentado el precedente.

De otra parte, el ministro de Gobierno, Dario Echandía, elaboró la tesis del orden público económico vinculado al estado de sitio, según la cual era ilícito al presidente de la República acudir a decretos de estado de sitio para dictar medidas económicas y sociales, dado que a las perturbaciones políticas —como era el caso del golpe de Pasto— subyacían causas de aquel tipo. Con este argumento, que era el mismo que en 1902 había esgrimido el jurista José Joaquín Guerra para justificar los decretos del presidente Marroquín, fueron dictados un nuevo Código Militar y una amplia legislación laboral.

Al año siguiente, después de la renuncia de López Pumarejo y mientras se discutía la reforma constitucional de 1945, el nuevo presidente, Alberto Lleras Camargo, consiguió que las mismas mayorías liberales del Congreso que consideraron incompatible su reunión con el restablecimiento del orden público, convirtieran en

legislación permanente los decretos marciales de contenido económico y social. Lo único que las minorías conservadoras pudieron conseguir en los debates de 1945 fue la inclusión de una cláusula en el artículo 32 de la Constitución que impedía que la intervención del Estado en la economía pudiera hacerse por medio de facultades extraordinarias, lo que de todos modos dejaba intacta la posibilidad de intervenir mediante estado de sitio, pues desde 1914-1931 las leyes de facultades extraordinarias se habían desprendido de su relación directa con la guerra exterior o la conmoción interna y podían expedirse para tiempo de paz.

En 1946 los liberales perdieron las elecciones al concurrir divididos a las urnas entre los candidatos Jorge Eliécer Gaitán y Gabriel Turbay, de tendencias opuestas en lo social. Fue elegido presidente el conservador Mariano Ospina Pérez. En 1948 fue asesinado Gaitán, produciéndose un conflicto social que ninguno de los partidos quiso asumir y que tampoco pudo ser resistido por la institucionalidad.

En noviembre de 1949 el presidente Ospina cerró el Congreso Nacional ante la pretensión de la mayoría liberal de adelantarle un juicio político. La justificación no pudo haber sido más ajustada desde lo político, pues Ospina señaló que había cerrado el Congreso porque su reunión contribuía a la perturbación del orden público, como había sido la tesis del Gobierno liberal. Al decreto clausuratorio agregó un golpe a la Corte Suprema de Justicia, disponiendo que las decisiones sobre decretos de estado de sitio debían tomarse por mayoría de tres cuartos de votos.

A continuación, el presidente Ospina inició una cascada de decretos de estado de sitio por los cuales reemplazó completamente la actividad del Congreso, en una situación que se prolongó al gobierno siguiente de Laureano Gómez y luego aportó alguna legitimidad al gobierno del general Rojas Pinilla y al de la Junta Militar.

En 1960, sobre la base de las reglas establecidas en 1957 por el plebiscito, se abocó por primera vez el problema de la prolongación del estado de sitio y su uso desafortunado, por los cuales quedó en la práctica suplantado el resto del articulado constitucional. Pero el remedio no fue el adecuado, tendiendo el país a recaer en la enfermedad.

El acto legislativo 1 de 1960 dispuso que en el mismo decreto por el que el presidente de la República declarara el estado de sitio, debía convocarse al Congreso para que se reuniera mientras durara el estado de excepción. Y se agregó una competencia especial al Congreso para que denunciara ante la Corte Suprema de Justicia los abusos del gobierno en el uso de las facultades de excepción.

No se tuvo en cuenta que en otra parte de la Constitución se preveía que los congresistas devengaban sueldo sólo durante los periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias. Así, los congresistas del Frente Nacional pronto descubrieron que la mejor manera para obtener un sueldo permanente era cohesionar con la prolongación de la perturbación. A esta situación se añadió en el gobierno de Guillermo León Valencia que el Congreso no aprobó algunos proyectos de ley presentados por el ejecutivo, por lo que el presi-

dente no tuvo empacho en saltarse la representación nacional y utilizar de nuevo el estado de sitio para dictar decretos de contenido económico y social, aprovechando que el régimen marcial estaba decretado con motivo de la pacificación nacional en que se empeñaba la política frentista.

De esta manera proliferó, al lado de los decretos proplamente militares y policiales, una fronda de legislación económica y social con una acentuada vocación de permanencia, que no podía dejar de regir al levantarse el estado de sitio, como lo disponía el artículo 121 para sus decretos legislativos, sin que se produjera un vacío legal en muchas materias, lo que contribuiría aun más a la perturbación. En otras palabras, se entró en el círculo vicioso de la ilegitimidad del estado de sitio. Se decía por ese entonces que aquella rémora de legislación permanente adosada al estado de sitio había conducido también a que se mantuvieran suspendidas las garantías y las libertades de manera innecesaria si no artificiosa.

Sobra decir que el Congreso nunca acudió ante la Corte Suprema a detener los extravagantes decretos de estado de sitio, salvo una ocasión en que la falta de coherencia era exagerada.

El nuevo gobierno, el de Carlos Lleras Restrepo, preocupado por haber recibido el país en estado de sitio, decidió solucionar el problema de la desnaturalización y permanencia de ese régimen constitucional, y obtuvo en 1968 que el Congreso aprobara una ley por la cual asumieran vigencia permanente, es decir, ingresaran a la legislación ordinaria, la mayoría de los decretos legislativos dictados entre 1960 y 1968, entre los cuales se colaron algunos típicamente transitorios de contenido político, como fue el decreto que autorizó los grupos de autodefensa.

El marco de esta operación fue la discusión y aprobación de la reforma constitucional de 1968, en la cual se revisó en forma integral el tratamiento constitucional del orden público, del funcionamiento del Congreso y de la hacienda y la economía nacionales.

Por esta reforma toda la iniciativa de leyes económicas se le asignó al gobierno, dejando a los congresistas sólo la del fomento de empresas útiles (auxilios parlamentarios). Materias legales como la intervención en el campo financiero se deslegalizaron. Igualmente se estableció el sueldo anual para los congresistas. Y aun pese a haberse atacado la fuente de la distorsión del estado de sitio, este fue dividido en dos estados de excepción: el de sitio proplamente dicho y el estado de emergencia para crisis económicas o sociales y para calamidades públicas. Este último puede ser declarado durante 90 días en el año y los decretos que dicte el presidente de la República durante su vigencia no se limitan a suspender las leyes sino que modifican y derogan de manera permanente la legislación anterior. Así se institucionalizó la teoría del orden público económico, al tiempo que se elevó a su máxima expresión el presidencialismo criollo. Hubo alborozo porque finalmente se había encontrado la panacea que resolvería la crónica prolongación del estado de sitio y los abusos anexos a ella.

A nivel de control constitucional se dis-

puso que todos y cada uno de los decretos dictados por el gobierno en estado de sitio o de emergencia debían ser enviados inmediatamente a la Corte Suprema de Justicia para su control y decisión en tiempo breve.

El desenvolvimiento histórico que siguió a la reforma de 1968 puso al descubierto algunas de las falacias del estado de sitio, así como los defectos iniciales del estado de emergencia.

Lleras Restrepo pudo decretar el levantamiento del estado de sitio, pero al finalizar su gobierno dejó como nuevo factor de perturbación la duda sobre los resultados electorales de 1970, que era la duda sobre la legitimidad del sistema excluyente de participación política adoptado por los partidos tradicionales desde 1957 y durante el Frente Nacional. Su sucesor, Misael Pastrana Borrero, quien había sido el vocero del gobierno Lleras para la reforma constitucional, declaró de nuevo turbado el orden público con motivo de protestas estudiantiles.

A Pastrana lo sucedió en 1974 Alfonso López Michelsen, quien en 1968 había abandonado su disidencia de varios años del partido liberal a cambio de que el gobierno aceptara algunas de sus propuestas constitucionales, una de las cuales era el estado de emergencia económica. López llegó a la presidencia con abrumadora mayoría electoral sobre el conservador Alvaro Gómez Hurtado, lo que le aseguró las mayorías liberales en el Congreso. El día de su posesión, el presidente del Congreso le ofreció a López colaborar con su gobierno otorgándole las facultades extraordinarias que a bien tuviera. Pero en su discurso de respuesta el nuevo presidente denegó la oferta, explicando que eran tan profundos los males del país que prefería afrontarlos por la vía de la emergencia económica, aún inédita, y agregó que era más conveniente usar esta vía para prevenir alteraciones que debieran ser atendidas por medio del recurso extremo del estado de sitio.

Fue así como a los pocos días declaró López la emergencia económica, por la cual dictó una extensa reforma tributaria. Pero también habría de acudir en 1976 a decretar el estado de sitio en vista de que los médicos del Seguro Social entraron a un paro de labores. En 1977 la lógica del estado de sitio llevó a la represión militar de un paro cívico nacional que dejó varias decenas de muertos.

De esta manera, sin que los hechos lo justificaran (la protesta estudiantil y un paro de médicos equiparados a conmoción interior) y ante la impasividad del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia (esta última acuñó la tesis de las causas sobrevenientes), el estado de sitio continuó impertérrito su prolongada vigencia. Prontamente se puso de presente que la división del estado de sitio en dos estados de excepción no había resuelto el problema de la interdicción permanente de los derechos y garantías de los colombianos, y que el conflicto social y la perturbación del orden público, en vez de amainar, arreciaban, obligando a endurecer aún más las medidas de estado de sitio, como sucedió en el cuatrienio siguiente, bajo el mandato de Julio César Turbay Ayala, cuando los derechos humanos quedaron completamente al descampado.

Desde entonces el conflicto social ha pasado a ser protagonizado por los grupos

guerrilleros, y no por los estudiantes, los médicos o los trabajadores, es decir, por las fuerzas sociales y movimientos cívicos, a través de las formas legítimas de lucha en que puede y debe expresarse la protesta social, la que para peor ha dejado de ser percibida institucionalmente y la consecuencia ha sido la muerte de miles de líderes populares, abatidos durante la guerra sucia, sobre cuyos cadáveres se ceba la nueva parca de la impunidad.

Para agravar la situación, la delincuencia común se ha enfrentado al Estado y en esta confrontación van cientos de muertos, sin que el estado de sitio —inadecuadamente utilizado para la represión del fenómeno— haya tenido mayor efectividad, y por el contrario de nuevo se aprecia un desbordamiento en su uso, que ha puesto otra vez en entredicho los derechos de las personas, con nuevos estatutos de excepción.

En estas condiciones, la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana está visto que no se van a garantizar sacando de un sombrero de copa fórmulas mágicas de desdoblamiento del estado de sitio. Más bien la premisa que oriente a la Asamblea Nacional Constituyente pudiera ser la de crear condiciones para dejar de tener frente de los ojos figuras de excepción sempiternas. Los cambios electorales que actualmente están transformando el sistema político basado en el bipartidismo, la desmovilización de cuatro grupos guerrilleros y las nuevas reglas constitucionales que renovarán democráticamente la forma de hacer política en Colombia son elementos suficientes para pensar razonablemente que en el futuro próximo mejorará en lo sustancial la situación del orden público político y que podrá levantarse el estado de sitio.

Si las cosas son así, si por primera vez en muchos años el país se encuentra ante la perspectiva de alcanzar la paz, no tiene mayor sentido empeñarse en crear nuevos estados de excepción, en lugar de concentrarse en la premisa de levantar el que existe.

De otro lado, si la experiencia ha demostrado los inconvenientes de mezclar el orden público político, militar o policivo, con el orden público económico o social, tampoco tienen ninguna presentación los proyectos que proponen que, además de la emergencia económica, el presidente de la República puede también declarar un "estado de alarma", y dictar las medidas necesarias "para establecer los deberes y responsabilidades civiles" en casos de sobrevenir perturbaciones o amenazas de perturbación de índole económica o social. Con propuestas como estas, lo que se ve venir es un nuevo período de prolongación de ese otro estado de excepción.

Por estas razones el presente proyecto pone a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente una reforma del estado de sitio que conserva la previsión constitucional para que el presidente de la República defienda la independencia del Estado y el orden político interno, pero que no crea más estados de excepción que se cierren sobre los derechos de los colombianos, que no confunde el orden público político con el económico, que incluye mecanismos permanentes y transitorios para alcanzar la paz con los alzados en armas por medio del diálogo y que le da al Congreso Nacional una activa participación

durante la perturbación, tanto para dictar medidas que ayuden a conjurarla, como para ejercer control sobre el ejecutivo.

Finalmente, somos claros en decir que no podemos caer en las trampas del constitucionalismo semántico, en las modificaciones formales que no se plantean el problema decisivo: fortalecer la democracia restringiendo las facultades del ejecutivo, aumentando los controles democráticos y asegurando la vigencia de los derechos humanos o fortalecer subrepticamente esas facultades con la única finalidad de perpetuar una dictadura constitucional que ha contribuido al agravamiento de la actual crisis.

Después de 56 años de definida la propiedad como una función social por los reformadores de la Revolución en Marcha, se hace necesario acceder a una nueva etapa de conceptualización de esa función social: la de la distribución de la propiedad, la vinculación de esta a planes de desarrollo y el reconocimiento de formas no individualistas de propiedad. Este es el sentido de nuestra propuesta.

La expropiación

De una Constitución que sólo garantiza la propiedad privada constituida, los derechos adquiridos, el tiempo actual demanda que se evolucione a una Constitución que promueva el acceso a la propiedad para los desposeídos del campo y de la ciudad, consagrando los mecanismos por los cuales el legislador y demás autoridades puedan afectar legítimamente derechos particulares en aras de hacer prevalecer el interés general.

Dichos mecanismos tienen que ver con modificaciones al régimen vigente de expropiación, que se ha mostrado insuficiente para canalizar la voluntad política de efectuar la reforma agraria y la reforma urbana que demanda la población.

Las modificaciones propuestas son las siguientes:

1. Los motivos que dan lugar a expropiación pueden ser definidos directamente por la Constitución, además de por la ley, lo cual permite que no sea necesario en ocasiones acudir al Congreso para realizar un programa social.

2. Se conserva la reparación previa al propietario afectado, pero variando la forma, que deja de ser indemnización y pasa a ser compensación. Esto evita que se cobren los dos conceptos que integran la indemnización, el daño emergente y el lucro cesante.

Al mismo tiempo, el término compensación no restringe la reparación a la especie monetaria, sino que da lugar a que el legislador ingenie otras maneras de reparar al expropiado, como los bonos, las participaciones en empresas comunitarias, etc.

3. Aunque se conserva el principio general de la sentencia judicial, que aplique en el caso concreto la utilidad social definida por la Constitución o la ley, se pretermite este requisito cuando las expropiaciones tienen por objeto realizar la reforma agraria o la reforma urbana, limitada esta a planes de vivienda popular, para que no se extienda a un concepto amplio de

reforma urbana. Para estos casos se prevé la expropiación por vía administrativa.

4. También para reforma agraria y planes de vivienda popular se eleva a canon constitucional la figura de la extinción de dominio, que desde la ley 200 de 1936 ha sido de recibo en los tribunales para las situaciones en que definiendo la ley un plazo para que un predio sea adecuadamente utilizado, transcurra el término sin que el propietario se allane a cumplir la ley, caso en el cual pierde su derecho porque la propiedad no sería así una función social.

5. En la hipótesis de expropiación sin compensación, el proyecto propone que las razones de equidad no sean materia de decisión judicial, lo que hace insegura la aplicación de la ley, sino que sea la ley misma la que defina los motivos de equidad que conducen a esta máxima sanción a los propietarios.

Los planes de desarrollo

Con el objeto de superar el caos en que una desafortunada iniciativa privada ha convertido el uso del suelo en Colombia, se propone que todos los planes de desarrollo económico y social señalen siempre las zonas agrícolas, ganaderas, urbanizables y construíbles y las de reserva natural, como único medio de racionalizar la economía y, en especial, de preservar la tierra como un preciado recurso natural y asegurar su uso eficiente. Con este principio constitucional tanto las ciudades como los municipios esencialmente rurales tendrán herramientas adecuadas para dirigir su desarrollo.

La propiedad solidaria y la propiedad comunitaria

La propiedad comunitaria es básicamente la que tienen los indígenas sobre los resguardos y la que piden los demás grupos étnicos que se les reconozca. La propiedad solidaria es la que le da seguridad jurídica a los idealismos, casi quijotescos, de miles de personas que participan en cooperativas, fondos de empleados, sociedades mutuas y otro tipo de asociaciones caracterizadas casi siempre por los principios de cada socio un voto y reparto social de las utilidades.

Estas son formas de propiedad que requieren un urgente reconocimiento institucional, primero para asegurar los derechos de quienes han accedido a ellas, y segundo para promover una nueva ética en la propiedad sobre las cosas, que estimule los lazos de solidaridad entre las gentes y sirva de canalización a esfuerzos colectivos que luchan desde hace muchos años por insertarse en términos competitivos en el engranaje económico.

La soberanía y la legislación sobre el subsuelo

Otro principio que ha de orientar desde la Constitución a las autoridades, y así lo proponemos, es que la legislación relativa al subsuelo y a los recursos naturales debe asegurar siempre la soberanía y el patrimonio económico nacionales. En una situación geopolítica y económica como la de Colombia, caracterizada por la dependencia de los países y las empresas extranjeras, una disposición de este tenor en la Carta servirá en todo caso para que el legislador

tomé las debidas salvaguardas al momento de dictar la legislación respectiva.

DERECHOS TERRITORIALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

Derecho al subsuelo

Dentro del título nuevo que los indígenas proponemos al unisón para la consagración de los derechos de los grupos étnicos, consideramos que estos derechos deben ser interpretados por los constituyentes y consagrados en la Nueva Constitución de acuerdo con las nociones de los propios indígenas.

Este es el caso de la propiedad sobre el territorio de los resguardos y de los territorios tradicionales. Para los indígenas la tierra es una fuerza genitora que no admite el rompimiento de su unidad originaria mediante el raciocinio de que una cosa es el suelo y otra el subsuelo. La tierra es una sola y como tal el derecho de propiedad debe ser reconocido en su integridad. La tesis de que es distinta la propiedad del suelo de la del subsuelo es una idea extraña a los indígenas, y aun hasta el siglo pasado era desconocida en los códigos civiles. Sólo recientemente se ha venido en establecer esa división, con la cual no estamos de acuerdo los indígenas. Por eso reiteramos en esta propuesta de reforma constitucional que la unidad de la tierra es la principal de nuestras convicciones culturales, y por tanto debe ser reconocida al igual que las lenguas y las costumbres tradicionales.

Territorios comunes con países vecinos

Para asegurar los derechos de las comunidades indígenas que viven en las fronteras es importante la igualación del estatuto personal de sus miembros a ambos lados de las demarcaciones de límites. Pero es necesario también que se prevea la constitución de territorios binacionales o aun multinacionales para las comunidades fronterizas, pues muchas comunidades indígenas de Colombia comparten de hecho su habitat con el territorio de otro u otros países vecinos.

Por esto proponemos que por medio de tratados suscritos por el gobierno y ratificados por el Congreso puedan constituirse esos territorios comunes, dejando a salvo la soberanía nacional y en todo caso en relación de reciprocidad por parte del otro país.

LA COMISIÓN DEL CONGRESO PARA DERECHOS HUMANOS

Salvo debates ocasionales, la defensa y promoción de los derechos humanos ha dejado impávidos a los representantes que ha tenido la nación en el Congreso. Ni siquiera las denuncias de los organismos internacionales ni la ingente labor de las personas y entidades nacionales en defender la persona humana han motivado que el Congreso se interese por el tema, siendo como es esta de los derechos humanos la razón del establecimiento y justificación de los congresos.

La propuesta quiere remediar esta anomalía mediante la creación en el Congreso de una Comisión Constitucional Permanente de Derechos Humanos. Por la materia de que se ocuparía esta comisión, su funcionamiento interno y su papel

dentro del Congreso serían muy distintos a los de las demás comisiones de las cámaras, pues no sería tanto una labor de preparación y debate de proyectos de ley como de control y evaluación permanentes sobre la situación de los derechos humanos. La experiencia de largos años de las organizaciones privadas y de organismos internacionales dedicados a la defensa de los derechos humanos indica que el perfil de una comisión parlamentaria sería de este talante, algo atípico respecto de las demás comisiones. Por esta naturaleza especial de la Comisión de Derechos Humanos y también por la trascendencia que debe tener su investidura, se propone que dicha comisión esté conformada por miembros de ambas cámaras y se deja su organización y funcionamiento a la ley de reglamento interno del Congreso o a una ley especial.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS

Interesando a todos los colombianos la preservación de la soberanía nacional, que muchas veces puede verse más amenazada por las artes de la diplomacia que de los ejércitos extranjeros, hemos querido proponer que Colombia adopte un régimen interno de aprobación de los tratados públicos que deje a salvo la intangibilidad del orden jurídico internacional y la buena fe con que debe concurrirse a los negocios entre las naciones.

En el régimen que proponemos a la Asamblea Constituyente, le corresponde al presidente de la República celebrar los tratados internacionales, al Congreso aprobarlos y a la Corte Suprema de Justicia ejercer el control de constitucionalidad de la ley de aprobación respectiva. Sólo después de agotado este trámite interno puede el Gobierno proceder a efectuar el canje de ratificaciones que hace surgir el tratado ante el derecho internacional.

Con esta regulación se involucra a todas las ramas del poder público en el trámite de formación de los tratados que vinculan a Colombia, lo que no desvirtúa el principio de que el manejo de las relaciones internacionales corresponde al jefe del Estado, pues esta facultad nunca podría entenderse sin límites, como la competencia del presidente de la República para disponer de las instituciones y para violar o reformar la Constitución por medio de tratados.

EL CONGRESO NO PUEDE DELEGAR FUNCIONES EN EL EJECUTIVO

La crisis del Congreso Nacional, lejos de ser responsabilidad de políticos corruptos y consecuencia del turismo y de los auxilios parlamentarios, ha sido allanada desde la más alta dirigencia del país, a quienes la democracia y la separación de poderes les incomodaban para sus proyectos políticos y económicos, y por tanto dejaron sin funciones a la corporación representativa de la nación y se fueron a anidar bajo la complaciente y rápida autoridad del presidente de la República.

Una de las instituciones que desde más antiguo representa el abandono de los principios y por donde empezó a descenderse la Constitución es la consagrada en el artículo 76, numeral 12, de la Carta vigente, que permite por medio de una ley investir pro tempore al presidente de la República de precisas facultades extraor-

dinarias según las necesidades o la conveniencia que aprecie el Congreso.

Este artículo, original de la Constitución de 1886 y fiel a la noción del siglo XIX sobre facultades extraordinarias, tenía estrecha relación con las facultades que el Congreso le concedía al presidente para ser ejercidas en el territorio donde se desarrollara una guerra o en general para afrontar un alzamiento.

No fue sino irrumpir el nuevo siglo para que aquella figura mudara su naturaleza y las facultades previstas para tiempo de guerra se ejercieran en tiempo de paz. Así sucedió en 1914, con motivo de los efectos internos de la primera guerra mundial; en 1931; a raíz de la crisis de la gran depresión económica mundial, y en 1939 y 1941, al momento del segundo conflicto internacional, tal como lo han relatado los constitucionalistas Carlos Restrepo Piedrahita (La trasfiguración de las facultades extraordinarias) y Alfonso Charria Angulo (Legalidad para tiempos de crisis).

Aceptando que momentos críticos e imprevisibles en los delicados órdenes de lo económico y lo social justificaron en su momento que el Congreso y los jueces convivieran en la necesidad de que aquel delegara funciones en el ejecutivo en tiempo de paz, no se encuentran mayores razones para que la nueva institución haya perdido por completo su conexión con fenómenos críticos y se haya convertido lo extraordinario en ordinario. Así, la delegación se ha convertido en regla general para expedir los códigos de la República; casi no hay proyecto de ley originado en el gobierno que no contemple entre su articulado la petición de facultades extraordinarias, y si el gobierno no las pide el ponente las introduce en el debate.

Un intento de control al desborde de la función legislativa se introdujo en la reforma constitucional de 1945, al prohibir que se concedieran facultades extraordinarias para que el Estado interviniera en la economía. Pero la mala fortuna nacional hizo que esta limitación coincidiera con la época en que el estado de sitio se salió de madre, y así el ejecutivo ya no necesita que el Congreso (al que cerró en 1949) lo invistiera de funciones legislativas, pues aquel las asumía directamente, y con el conveniente seguro de que las decisiones de la Corte debían tomarse por mayoría calificada, además de que tardaban años en pronunciarse.

En la reforma constitucional de 1968, dentro de la tendencia de dotar al ejecutivo de todo tipo de facultades ordinarias, extraordinarias y excepcionales para el manejo del país, fue levantada la prohibición de conceder facultades extraordinarias para intervenir en la economía y con toda naturalidad se aceptó la trasfiguración de aquella figura con el argumento de que los decretos-leyes eran leyes en sentido material.

Para consumir el desorden, los constituyentes de ese año desviaron la atención institucional de las crisis económicas y sociales hacia la tesis del orden público económico, en lugar de asimilar la experiencia vinculada al origen de la utilización de las facultades extraordinarias para tiempo de paz. Fue así como resolvieron

desde la lógica del estado de sitio lo que era un asunto típico de facultades extraordinarias. De esta manera consagraron la nueva figura de la emergencia económica.

El constituyente de hoy tiene ante sí de nuevo el asunto de las facultades extraordinarias, el que deberá abordar en concordancia con el estado de excepción de emergencia económica.

La experiencia de la utilización del artículo 122 (emergencia económica) ha demostrado que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y los conceptos del Consejo de Estado han sido controles eficaces para impedir su desbordamiento. En cambio, la experiencia de las facultades extraordinarias, desprendida de cualquier situación de crisis, permite apreciar que es por esta vía por donde el Congreso pierde en mayor magnitud su identidad, pues lo que delega a diario son sus funciones ordinarias, las que le dan razón de ser.

Puestas en una balanza la emergencia económica (donde el presidente de la República asume directamente facultades legislativas y los decretos que expide son equiparados en un todo a las leyes, siempre que se contraigan a conjurar la crisis) y las leyes de facultades extraordinarias, es aquella la institución que debe permanecer en la Constitución y abrogarse estas, pues al fin y al cabo en graves situaciones de crisis siempre será el presidente de la República el más indicado para dirigir el país, y si no se le reconocen facultades sencillamente se las toma, mientras que nada autoriza que el Congreso delegue día por medio su atribución ordinaria de hacer las leyes, sin que medién situaciones justificatorias, sin que la necesidad lo exija ni las conveniencias públicas lo aconsejen, sin que las materias a delegar sean de una complejidad tal que no pueda ser asumida por las comisiones parlamentarias y sus asesores, y teniendo el presidente la facultad de convocarlo a sesiones extras si es del caso.

Por si faltaran razones, la inconveniencia de la delegación legislativa se hace evidente cuando se observa que la deliberación pública sobre las leyes es reemplazada por estrechos círculos de especialistas, reunidos en comisiones que apenas se reúnen cuando expira el término de las facultades, y la generalidad esencial a las leyes es usurpada por las amplias posibilidades que brinda la delegación para satisfacer intereses particulares en asuntos a veces de la mayor trascendencia.

Una consideración ponderada de este problema, que no tenga por contraparte el argumento fácil de que se trata de disminuir a toda costa los poderes del presidente de la República, sino que avance en el estudio y perfeccionamiento de las instituciones colombianas bajo los parámetros democráticos señalados por los fundadores de la nacionalidad, en los cuales el Congreso representa la voluntad popular y por tanto debe conservar en todo momento la dignidad que el encargo le impone, facilitará a la Asamblea Nacional Constituyente penetrarse de la conveniencia de adoptar en la Constitución un principio que diga, como proponemos, que "La función legislativa es indelegable en el ejecutivo".

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El presente proyecto le impone al pre-

sidente de la República el deber de la defensa y promoción de los derechos humanos, pues como ejecutor de las leyes, comandante de las Fuerzas Armadas, jefe de la administración y receptor privilegiado de la información que se produce en el país es quien tiene la posición más delicada en relación con los derechos humanos, pues es sabida la tendencia de todo poder ejecutivo por desbordar sus funciones. Pero a la vez que es el más proclive a violar los derechos humanos, también es entre las autoridades el que está en la mejor posición para defenderlos y promocionarlos. Los excesos del ejecutivo se contrarrestan en esta propuesta por las funciones que se le asignan al Procurador y al Congreso Nacional en la materia. Pero la mejor manera de prevenir que los excesos ocurran es que la misión del presidente de la República se plantee bajo la óptica de ser el primer comprometido con la vigencia de los derechos humanos.

PROHIBICION AL PRESIDENTE DE OTORGAR EMPLEOS A LOS CONGRESISTAS

EXPOSICION DE MOTIVOS

Uno de los defectos más acentuados del actual ordenamiento constitucional es la facultad que tiene el presidente de la República para otorgar empleos a los congresistas (art.).

De esta manera queda burlada la voluntad popular que eligió congresistas y no ministros. Los ministros, gobernadores y embajadores son agentes del presidente, de su libre nombramiento y remoción. Los congresistas son otra cosa: ellos conforman la representación nacional, encarnan en sus personas el poder legislativo emanado de la soberanía nacional y su autoridad proviene de la misma fuente de donde extrae sus poderes el jefe del Estado: el voto popular.

La confusión de las calidades de congresista y agente del ejecutivo en una persona, si bien tuvo su justificación en la época en que la República apenas se estaba formando (no había suficientes ciudadanos ilustrados para atender a los frentes de la guerra y de la administración), hoy no tiene razón de ser y la norma constitucional que permite esta trasmutación y aquel trasvasamiento debe abrogarse, por absurda.

Por aquí puede empezar la reforma del Congreso, o mejor: Un nuevo orden que se instaure, salvo que se adopte el sistema parlamentario de gobierno, ha de fundarse en la separación nítida de los poderes legislativo y ejecutivo. La desvirtuación que hoy se observa de la separación de poderes, unas veces por consagración expresa de la Constitución, otras por medios indirectos, afecta el desenvolvimiento político; se va concentrando en el ejecutivo un poder extraño, omnimodo, que anula la dinámica de la política, entorpece la gestión pública, hace nugatoria la responsabilidad política y, sobre todo, deja en el aire los derechos y garantías ciudadanos que la separación de poderes pretende proteger con su juego de diversos actores.

Del Congreso se espera que la representación nacional sea la que dé las leyes (aspecto bastante deteriorado de 1930 para acá), pero, además, se espera que allí se exprese la opinión libre e irresponsable de la nación, que no siempre ha de ser la del presidente de la República. La organización

del Estado debe proveer a que las divergencias políticas puedan ventilarse espacientemente y, sobre todo, libremente. Esto no se cumple cuando los ministros pueden ser llamados al despacho del ejecutivo. Por este expediente los congresistas se ocupan más de hacer meritos ante el presidente de turno que de cumplir sus funciones constitucionales y las responsabilidades adquiridas con el electorado.

Bajo la expectativa de ser nombrados ministros, gobernadores o embajadores, los congresistas se acallan, y en el evento lejano de sostener una actitud crítica frente al ejecutivo, un oportuno nombramiento los aplaca.

Una democracia es un juego de voluntades, pero cláusulas constitucionales como la que se critica la convierten en un sainete inhumano de prebendados, que extravía en nuestro país el papel a que está llamada la institución parlamentaria en una sociedad democrática.

MINISTERIO PUBLICO

Las reformas que presentamos con respecto a la regulación constitucional de la defensa de los intereses de la Nación y la de los derechos humanos, como es la función que cumple el Ministerio Público, tienen por base la discusión y modificaciones sobre un proyecto constitucional preparado por el jurista Carlos Jiménez Gómez, quien en el ejercicio del cargo de procurador general de la Nación entre 1982 y 1986 aportó nuevas dimensiones a la forma tradicional de ejercer el Ministerio Público, en una renovación confirmada por sus sucesores en el cargo y asimilada positivamente por los colombianos.

De ahí que esta propuesta quiere dar respuesta a las grandes necesidades del país reveladas por la experiencia de los últimos decenios, por medio del fortalecimiento de una institución en la que el pueblo colombiano reconoce una de las mejores salvaguardas a sus derechos y desde la que aspira fundar una nueva rama de control dentro de los poderes públicos.

Pensamos que no se debe desmembrar, sino, por el contrario, fortalecer la Procuraduría, manteniendo su unidad, ampliando y precisando sus funciones y dotándola de nuevos medios para el cumplimiento de su trascendental destino democrático.

La Fiscalía General de la Nación y la Defensoría de los Derechos Humanos que se vienen proponiendo son entes innecesarios, de los que de antemano puede decirse que traerán el efecto nefasto de reducir la Procuraduría a su mínima expresión, y a la larga hacerla desaparecer, cuando apenas comienza a mostrar su capacidad y su eficacia. La reorganización de la justicia colombiana bien puede ordenarse sobre bases que para nada necesitan dicha creación.

Sugerimos en este sentido que los fiscales sean adscritos a la Procuraduría General como funcionarios de libre nombramiento y remoción, pues es el período fijo lo que los ha desarticulado de toda jerarquía efectiva y les dio una independencia tal que fue esterilizando su labor hasta llevarla a una

crisis de confianza, la cual seguramente será superada con su reubicación. Del mismo modo se propone que la policía judicial sea adscrita a la rama Jurisdiccional.

Considerando en conjunto las funciones de la Procuraduría, que aparte de su intervención en materia judicial es la defensa de los intereses de la Nación y la fiscalización de todos los funcionarios públicos, incluidos los de elección popular, proponemos que el procurador general de la Nación tenga completa autonomía respecto de los poderes políticos y por tanto sea escogido por el voto directo de los colombianos.

La elección popular de la cabeza del Ministerio Público es una propuesta de una clara lógica dentro de la filosofía política: el defensor de la sociedad, de la legalidad y del proceso democrático, el vocero de la gente, no puede deber su designación a nadie en particular, sino ser señalado por los mismos electores.

El ejercicio del procurador elegido por voto popular se vincula al período del presidente de la República, siendo elegido por 4 años, prohibiéndose su reelección y determinándose que sea de filiación política distinta a la del jefe del Ejecutivo. Para asegurar lo anterior se prevé que las elecciones para procurador se efectúen un mes después de las presidenciales.

Se dirá que de esta manera se estaría atentando contra el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos, pero si bien se mira, la sociedad encuentra mejor garantía a sus derechos y los de la Nación en esta diferencia entre la filiación política del presidente de la República y la del procurador general de la Nación.

Además, uno de los encargos que le asignó el pueblo a la Asamblea Nacional Constituyente consiste en diseñar un sistema político que supere la responsabilidad compartida de la dirección del Estado entre dos partidos políticos, la que mantuvo enquistada la democracia colombiana desde 1957, conduciendo finalmente al peor sistema de gobierno, donde los gobernantes no tienen responsabilidad. La Asamblea está comprometida a avanzar hacia un libre juego político, una de cuyas premisas fundamentales sea reconocer la utilidad de la oposición y garantizarle a ésta un estatuto. La elección popular de un procurador de un partido distinto al del gobernante cumple con creces con esta aspiración de quienes promovieron e integraron la Constituyente.

En cuanto a las funciones que se le asignan al procurador, sin perjuicio de las que la Constitución y la Ley prevean, destacamos las siguientes:

1. Se le da la mayor efectividad a sus poderes fiscalizadores de todos los niveles de la administración del Estado, incluida la administración de justicia. Si bien en principio se conserva la potestad disciplinaria en las respectivas oficinas, se prevé que en los casos que los procesos no se sigan conforme a la Ley intervenga el procurador para que las sanciones no se diluyan y asegurar así la moralidad de la administración y la regularidad del servicio.

Extender la intervención de la Procuraduría a las dependencias judiciales es una

necesidad sentida, pues la práctica enseña que en la realidad los subalternos judiciales están fuera de todo control, pues el que debieran ejercer sus superiores no se ejerce o se ejerce sin consecuencias. Someterlos a la fiscalización del Ministerio Público no menzará la independencia de la rama Jurisdiccional y si servirá para meter en cintura un nivel de actividad que mucho tiene que ver con el caos y el desorden moral de que todos renegamos.

2. Se permite la intervención del Ministerio Público respecto de todas las entidades públicas y de las privadas en algunos casos, lo mismo que respecto de personas naturales.

Desde la Ley 83 de 1936, artículo 4º, se estableció que el procurador general "podrá visitar también las empresas particulares cuando su funcionamiento esté relacionado con el orden social" y por el artículo 4º del decreto legislativo 2898 de 1953 se dijo que "también podrá visitar las empresas en que tenga parte el Tesoro público que sean de utilidad común". Lo que ahora se propone desarrolla estos antecedentes.

Si la función de la Procuraduría es defender los intereses de la Nación y el patrimonio público, llevar la vocería de la sociedad, y si al mismo tiempo la propiedad privada es un función social, los particulares tienen deberes sociales y las autoridades están instituidas para asegurar el cumplimiento de estos deberes sociales, apenas es lógico que el Ministerio Público pueda entrar a investigar y aun a sancionar a los particulares, aunque en determinadas condiciones.

La Procuraduría puede investigar a los particulares, pero no de manera general sino en referencia sólo a sus actividades, y de éstas, apenas cuando afecten el orden social, económico o ambiental, es decir, cuando perjudiquen los intereses generales. La Procuraduría no puede sancionar a los ciudadanos, sólo promover las acciones policivas o judiciales pertinentes.

Si ya no son personas físicas sino jurídicas, empresas, las que afectan esos intereses públicos, la Procuraduría tiene desde la vigilancia hasta la sanción de esas empresas. En este caso se comprenden también las entidades públicas.

Existe además un buen grupo de instituciones que pese a su tremenda incidencia en el terreno de lo público no están sometidas a ningún control desde el punto de vista del Ministerio Público. Tal es el caso del Banco de la República, que si bien realiza actos como un particular, desempeña fundamentalmente funciones públicas, sobre las que no existe control. Situación similar ocurre con el Fondo Nacional del Café, que ejerce la función pública de recaudar y manejar impuestos. Y así otras entidades que manejan dineros públicos o cuyo giro de actividades es la prestación de servicios públicos fundamentales. Todas estas situaciones quedan comprendidas bajo el poder de vigilancia de la Procuraduría.

3. Se le asignan al procurador, desde la Constitución misma, obligaciones perentorias, pues la Ley nunca fue suficiente para que las instituciones respectivas operaran con eficacia en la práctica. Las obligaciones a que nos referimos son la protección del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, la garantía del derecho de am-

paro, la defensa de los grupos étnicos y la efectividad del derecho de petición individual y colectivo.

En favor de los ciudadanos se precisa que el procurador está obligado a pronunciarse sobre las quejas y acusaciones que se le presenten con motivo de la violación de los derechos fundamentales o las garantías procesales, y que igualmente debe darle curso legal a esas denuncias e imponer las sanciones del caso.

CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES ESPECIALES

Circunscripción especial para grupos étnicos

Esta aspiración de los indígenas, los negros y los isleños raizales de San Andrés y Providencia se concreta a poder acceder a las corporaciones públicas con algunas facilidades, justificadas por la apertura del sistema democrático que requiere otorgarle participación a los grupos minoritarios, tradicionalmente excluidos de las decisiones políticas.

La propuesta, que antes se planteaba en forma genérica, adquiere en este proyecto una definición más concreta, acorde con las aspiraciones de los grupos étnicos. Para éstos, señalar un número fijo de representantes ante el Congreso, por ejemplo, sería una nueva versión de exclusión y de desconianza, que coloca límites artificiosos a la participación de estos grupos.

Es más apropiado que sean los mismos grupos étnicos quienes de acuerdo con su organización, su capacidad política y su habilidad para integrar al resto de colombianos a sus propuestas, quienes determinen en la contienda electoral el número de líderes que los representaran.

Para viabilizar esta idea se ha pensado que la circunscripción especial consista en que los grupos étnicos elijan un representante a las corporaciones públicas con cada número de votos igual a la mitad del último residuo con que se obtuvo curul en la respectiva corporación. Es decir, si para llegar al Senado de la República en circunscripción nacional el cociente fue de sesenta mil votos y el último residuo de treinta mil, se toma la mitad de este último, y con base en él se sabrá que los grupos étnicos alcanzan una curul por cada quince mil votos que obtengan en las elecciones.

Circunscripción para colombianos residentes en el exterior.

La amplia cifra de colombianos emigrados, algunos como consecuencia de amenazas contra su vida y la de sus familias, muchos de ellos soportando los rigores de la clandestinidad por no tener legalizada su situación, y en general compartiendo desde lejanas tierras los rigores que azotan el suelo nacional, merecen un reconocimiento constitucional que los vincule políticamente a la Nación. Hasta ahora sólo intervienen en la elección de presidente de la República.

Sin embargo, esta elección es precaria, pues no alcanza a representar los intereses específicos de esos colombianos, que sólo con su acceso al Congreso Nacional podría darse.

Para permitir que pueda darse esa representación de la Colombia que está en el exterior, nuestro proyecto propone que tengan derecho a elegir dos voceros al Congreso, sin perjuicio de que un análisis

con más datos pueda ilustrar a la Asamblea acerca de la conveniencia de ampliar el número de cupos o aún de adoptar el número abierto de la circunscripción étnica.

ARTICULO TRANSITORIO:

DIÁLOGOS CON LOS GRUPOS ALZADOS EN ARMAS

En atención a obtener la paz, finalidad primera de la Asamblea Nacional Constituyente, proponemos que se institucionalicen el diálogo y los procesos de paz como medios para restablecer el orden público.

Desde 1982 Colombia ha asistido a la utilización por tres gobiernos distintos de estos procedimientos, que, sin embargo, se han desarrollado al margen de las normas constitucionales, sólo sostenidas por un principio general que estaría implícito en el estado de sitio para permitirle al presidente de la República adelantar dichas negociaciones.

Esta tesis tiene incluso resistencias, y algunos sectores la discuten porque consideran que aquellos diálogos contradicen de plano la Constitución, lo que de ningún modo es cierto, puesto que el actual artículo 121 de todas maneras incluye el derecho de gentes dentro de su normativa, como un valioso remanente que alcanzó a pasar intacto desde la Constitución de 1863, pese a la obstinación de Rafael Núñez por abolir ésta hasta sus cimientos.

Otra cosa es que los acuerdos firmados por los gobiernos y los grupos guerrilleros en 1984 en Hobo, Corinto, Medellín y la Uribe, y en 1991 en Pueblo Nuevo, Labores y Caldo no hayan llevado la firma de los presidentes de la República ni de todos los ministros ni hayan llegado hasta la Corte Suprema de Justicia por la vía del control automático de constitucionalidad, es decir, que no se hayan vertido en las formas de los decretos legislativos propios del estado de sitio. Pero ni aún así puede decirse que dichos acuerdos vulneran la Constitución.

En este caso la disposición del artículo 2º de la Constitución —que manda que los poderes públicos se ejerzan en los términos que ella señala— si dice que para el manejo del orden público turbado el presidente debe ceñirse estrictamente a las disposiciones y formas del artículo 121, sólo que una parte de ese mismo artículo 121 permite acudir para el caso de guerra exterior o de conmoción interior a las facultades que rigen para la guerra entre naciones, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, y en este derecho no obligan las formalidades de nuestro 121.

Pese a que se haya establecida y aceptada por la opinión la legalidad de las negociaciones con la guerrilla, que del presupuesto público se costean los gastos de los procesos de paz, que se han fijado territorios de desmovilización, que representantes de aquellos grupos son admitidos en la Asamblea Nacional Constituyente aun antes de completar el proceso de incorporación a la vida civil; pese a todo ello persisten cualquier cantidad de escollos para culminar una paz que el pueblo colombiano merece y pide a gritos.

Es a remover esos escollos, que más bien parecen excusas, a lo que tiende la presente propuesta.

Nuestra propuesta es para que se reconozca por todos los integrantes de la sociedad y por todas las autoridades (porque la Constitución lo dice), que el Gobierno puede adelantar diálogos con los grupos

alzados en armas, que es necesario que las partes señalen territorios precisos para las conversaciones, que de allí deben salir acuerdos igualmente precisos, que la materia acordada puede consistir en reformas legales, que entonces dichos acuerdos deben ser presentados ante el Congreso para su discusión y que esta corporación debe darles un trámite especialmente diligente.

El proyecto se limita a recoger normativamente la azarosa pero finalmente fructífera experiencia de la última década.

Prácticamente todo lo que contempla la propuesta ya ha sido ensayado y puesto en práctica. Lo que puede parecer nuevo y extraño a las instituciones, como puede ser la especie de iniciativa parlamentaria que se le estaría reconociendo a los alzados en armas, ya aparecía en los acuerdos de 1984, sin mencionar que es un poco lo que actualmente sucede con el presente proyecto de Reforma Constitucional respecto de la Asamblea Nacional Constituyente.

Lo que sí se introduce como novedad, pero más que por novedoso por necesario y para ser consecuentes con el paradigma democrático que proponemos para el manejo del orden público, es que el proceso de paz y los diálogos pueden iniciarse, ya no sólo por iniciativa del Gobierno, sino también del Congreso, quien le impartiría un mandato en tal sentido al presidente de la República, en quien finalmente radica la ejecución de la política de orden público.

Y esta participación decisoria del Congreso no se limitaría al inicio del proceso sino que igual se contempla para la etapa final, pues se prevé que si la presentación de los acuerdos al Congreso éste no estuviere reunido, el presidente de la República puede convocarlo a sesiones extraordinarias o el Congreso reunirse por derecho propio y así asegurar que la perturbación llegue a su fin.

Creemos que esta propuesta es preferible a la de plantear una circunscripción de paz u otras que no consultan ni el realismo ni la experiencia, comprometiendo seriamente su utilidad para alcanzar nuevos avances para la paz.

Ya en la propuesta de estado de sitio incluimos como precisión permanente en la Constitución que a los conflictos armados internos se les puede dar término mediante tratados entre los beligerantes, recogiendo conceptos forjados en el derecho internacional y que han sido de recibo en el constitucionalismo colombiano, incluida la Carta vigente. Sin embargo, creemos que para las necesidades inmediatas de la paz en Colombia bien podía especificarse en un artículo transitorio el mismo objetivo, haciendo uso de la terminología acuñada en los procesos de los últimos lustros y recogiendo en forma más específica las etapas, los pasos, que con alguna precisión han llegado a tipificar los procesos de paz en Colombia. Estas las razones por las cuales presentamos esta propuesta de diálogo con los alzados en armas dentro del título de disposiciones transitorias de la Constitución.

JUNTAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Las juntas de participación social

La tesis de la democracia participativa se ha presentado en la mayor abstracción, o limitada a la participación política. Pero lo que es la participación propiamente social no ha sido considerado con precisión, por medio de mecanismos eficaces, lo que es un contrasentido manifiesto, ya que el grado de movilización popular generado alrededor de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente se debió casi que exclusivamente al impulso de la propuesta desde las organizaciones sociales.

Para llenar este vacío y en el convencimiento de que la nueva Constitución debe promover la participación popular organizada no sólo en partidos políticos sino en organizaciones que giren alrededor de intereses más cercanos a las actividades que las gentes desempeñan o donde desenvuelven su vida, proponemos la creación de las Juntas de Participación Social y de las Veedurías Populares.

Las juntas de participación social serán la expresión de las organizaciones sociales regadas a lo largo del país en diferentes grados funcionales. Por eso se propone que se creen tanto a nivel nacional, como en el regional y local, y que en cada uno de esos niveles sus miembros se extraigan de entre los miembros activos de las organizaciones de base, por elecciones que se realicen entre las mismas organizaciones, de acuerdo con el registro de sus asociados.

El periodo de las juntas nacionales será de 4 años, siendo de dos años para las demás. También se contempla la revocatoria del mandato para los elegidos.

Pero es en las funciones que se le asignan a las juntas de participación donde se aprecia la importancia de su establecimiento para el buen funcionamiento de las entidades públicas, para la participación popular en la formulación de las políticas socio-económicas y ambientales y para darle efectividad a las nuevas instituciones que surjan de la democracia participativa como la iniciativa y las consultas populares.

Por dichas funciones las juntas de participación social ejercen la veeduría cívica sobre el sector público, sobre la ejecución de los planes de desarrollo y sobre el cumplimiento de la legislación de utilidad pública e interés social.

Las juntas serían el mecanismo adecuado para representar los sectores sociales en los órganos encargados de definir políticas de desarrollo económico y social y las políticas ambientales, con lo que las autoridades respectivas sabrán a ciencia cierta qué atenerse respecto de la composición de las respectivas juntas y consejos.

También se prevé que uno de los mecanismos por los cuales operen las consultas populares es que éstas sean convocadas por las juntas y no necesariamente por un número de electores inscritos en el censo. Y en forma similar para la iniciativa popular, la que podría ser ejercida directamente por las juntas.

En otra función servirían de cuerpo asesor y consultivo del Gobierno, como lo son las academias y algunas asociaciones, aunque podría pensarse que este tipo de

función podría inhibir en algún grado la capacidad fiscalizadora de las juntas.

A medida que se consoliden las juntas de participación popular, la Ley podría otorgarles otras funciones.

Representación de usuarios de servicios públicos.

La propuesta garantiza el derecho de los

usuarios de servicios públicos a hacer parte de las juntas directivas de las respectivas empresas, con sólo elegir a sus representantes, para lo cual el elector sólo deberá mostrar el recibo de pago de la luz o del teléfono y la cédula de ciudadanía.

Veedurías populares

La Ley puede establecer veedurías po-

pulares que permitan a los ciudadanos participar en el control de las actividades del Estado. A diferencia de la veeduría que ejercen las juntas de participación social, en las veedurías populares no se requiere ser miembro de una asociación u organización social para elegir o ser elegido.

Proyectos No Institucionales Propuesta del Centro de Estudios e Investigaciones Frantz Fanon "CEIFFA"

1. SOBRE EL TRABAJO

El trabajo es un derecho y un deber social, cuya garantía y protección es obligación del Estado.

2. LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es función del Estado, el que a través de un sistema unificado la extenderá a todo el pueblo sin distinción alguno. La ley determinará la forma como se prestará la seguridad social a empleados, desempleados, trabajadores independientes del campo y la ciudad, estudiantes e indigentes.

3. PROHIBICION DE LAS DISCRIMINACIONES Y LA PARTICIPACION PLURIETNICA

Se prohíben todas las formas abiertas y encubiertas de discriminación o segrega-

ción por motivos de la condición social, étnica, sexual, regional, del credo político o religioso.

En adelante se eliminarán todos los vestigios de la esclavitud colonial que mantienen en situación desventajosa a las minorías étnicas nacionales (comunidades negras e indígenas).

Para garantizar su integración participante las minorías étnicas tendrán el derecho a participar en la Dirección de los órganos institucionales y establecimientos de las diversas ramas del poder público, en proporción a la población que representan y al territorio que ocupan.

4. SOBRE LA EDUCACION

Se garantiza la libertad de enseñanza, el Estado tendrá sin embargo la suprema dirección, inspección y vigilancia de la

educación pública y privada, en orden a procurar la formación integral del individuo con una conciencia de los valores universales, y los valores culturales, éticos y étnicos que determinan la nacionalidad.

5. SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Los medios de comunicación masiva en su organización y programación habituales reflejarán las diversidades culturales, étnicas y regionales del país.

Agradecemos la atención que les podamos merecer.

FUNDACION CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES FRANTZ FANON "CEIFFA".

Sanzy Mosquera Pérez
director. c.c. N° 11.787.638 de Quibdó.

Proyectos No Institucionales

Propuesta de la Confederación Nacional Comunal

1. Exposición de Motivos

La Confederación Nacional Comunal presenta por intermedio de la Secretaría de Asuntos Legales, una serie de propuestas para el estudio y consideración de las Comisiones y la Asamblea Constituyente, relacionadas con aspectos generales y artículos específicos que apuntan a consolidar los principios de la participación comunitaria y el desarrollo social en el marco de un nuevo Estado Social y Democrático de Derecho que abra las posibilidades de una democracia integral: económica, política, social, regional, cultural e internacional.

En este orden de ideas, el movimiento comunal, recoge y ratifica las diversas propuestas planteadas en varias instancias nacionales en que se ha hecho presente como la Comisión de Reajuste Institucional —CRI—, la denominada "Cumbre de Usaquén" y las Comisiones y Mesas de Trabajo preparatorias a la Asamblea Nacional Constituyente.

Teniendo en consideración que en el XI Congreso Nacional de Acción Comunal esta fuerza social aprobó la presentación de una lista única nacional encabezada por el comunal Guillermo Cardona Moreno, sin que hubiera obtenido la votación necesaria para estar representada en la Asamblea, estimamos de interés informativo y como complemento a la exposición de motivos, transcribir los enunciados que para la motivación de la Lista 43 fuera presentada, en cuanto mantiene su vigencia general:

"El movimiento comunal plantea la necesidad de *reformular para transformar* y no simplemente de *reformular para conservar*, con el fin de que *todo cambie para que todo siga igual*."

Dentro de este criterio democrático, que implica desatar una dinámica social de cambio, se plantea la necesidad de una *Nueva Institucionalidad* dentro de un nuevo Estado Social y Democrático de Derecho.

La Democracia moderna tiene que ser una *Democracia Integral*: económica, política, social, regional, cultural e internacional. El objetivo: conquistar y establecer una Paz Democrática con Justicia Social y equidad, progreso, colectivo, pleno respeto a los valores humanos y sociales, afirmando la soberanía nacional y popular. La elevación y mejora de las condiciones de vida, pasa por la conquista del bienestar, la seguridad social integral, la cultura y la libertad.

Los medios para alcanzar estos fines, son los que resumidamente planteamos como síntesis del pensamiento constitucional comunal, presentado en las propuestas de reformas ante las instancias preliminares a

la reunión, integración y desarrollo de la Asamblea Constituyente".

En la Comisión 9ª. —Temas Económicos. Subcomisión 9.3. sobre Democratización de la Economía, preparatoria de la Constituyente-91, nuestro delegado comunal, junto con otros participantes, dejó consignado en un documento— conclusión del trabajo lo siguiente:

"Los derechos sociales y el desarrollo social y humano, no pueden depender exclusivamente de las leyes espontáneas del mercado; por consiguiente, dentro de la función social del Estado deberán garantizarse los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, los derechos humanos, la justicia democrática, la salud, la educación y la seguridad social básica.

En estos términos acogemos los puntos de convergencia de principios por parte de los suscritos y acogemos las propuestas programáticas y articulados preliminares planteados con anterioridad en la subcomisión sobre los temas siguientes:

1. Pluralidad económica y de formas de propiedad y organización empresarial, con énfasis en la economía solidaria.
2. Planificación y Presupuesto Participante.
3. Derecho de Participación.
4. Financiación del desarrollo regional con base en las regalías mineras.
5. Responsabilidad del Gobierno Nacional sobre la política monetaria y fiscal de la Nación."

Estas conclusiones calendadas en noviembre 28/90, han sido incorporadas en los documentos cuyos resúmenes y motivaciones se encuentran en el libro: "*Propuestas de las Comisiones Preparatorias*", compiladas por la Presidencia de la República, en edición de enero/91. Además, en 2 volúmenes sobre "*Constitucionalismo social*" y la Carpeta Técnica N° 5 (julio/90) sobre "*Las Organizaciones Sociales y la Constituyente* —resumen de Propuestas— Comentarios", publicados por ISMAC, se encuentran *in extenso* los apoyos de las organizaciones comunitarias en general y del movimiento comunal, en particular, a las formulaciones y propuestas presentadas en forma resumida a la consideración de la Asamblea Constituyente para ser tenidas en cuenta en sus deliberaciones.

2. Propuestas Generales

1. Afirmación de la soberanía popular como emanada del pueblo en su derecho inalienable de Constituyente Primario, estableciendo el Plebiscito democrático y popular para reformar la Constitución.

2. Definición y organización de la Re-

pública, dentro del criterio de Estado Social y Democrático de Derecho, funcionando como un sistema democrático pluralista, participativo, unitario, descentralista, solidario, pluricultural, pluriétnico, redistributivo y autogestionario.

3. Establecer el derecho a la participación comunitaria en las instituciones del Estado a las organizaciones de carácter nacional reconocidas por la ley, regulando la representación mediante elección directa y democrática mediante presentación de programas y revocabilidad del mandato.

4. Incorporación de la Economía Solidaria como tercer sector de la economía, dentro del sistema de propiedad y producción de carácter pluralista, coexistiendo, con plenas garantías y derechos, con las formas de propiedad privada, pública y mixta.

5. Consignar como norma constitucional la Planificación y Presupuesto participantes a nivel nacional, regional y municipal.

6. Establecimiento de la iniciativa popular legislativa para las organizaciones sociales, étnicas y minorías políticas.

7. Establecimiento de la circunscripción nacional para las organizaciones comunitarias, sociales, étnicas y minorías políticas.

8. Establecimiento de la contratación comunitaria para obras de interés social, nacional, regional y local, en función del desarrollo social y la vinculación directa de las organizaciones sociales.

9. Establecimiento de principios que garanticen el acceso real al crédito, educación, seguridad, participación, seguridad alimentaria, trabajo, información y comunicación, dentro de un concepto amplio de seguridad social integral.

10. Plenas garantías sobre la vigencia y respeto a los derechos humanos, sociales y familiares e individuales, estableciendo una justicia democrática y oportuna.

11. Defensa del medio ambiente, recursos naturales y ecosistema, entendido como un derecho y deber del Estado y la Sociedad, para proteger y administrar el patrimonio del pueblo y la Nación, dentro de un concepto de desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza, la sociedad y las personas.

12. Establecimiento de la revocabilidad del mandato electoral dentro de un régimen de representación democrática regional, política y social.

13. Garantizar la responsabilidad institucional de los partidos políticos mediante la obligación de organizarse democráticamente en su interior, con elecciones directas y voto secreto, presentación de programas y prohibición de la reelección

consecutiva y la representación múltiple en las listas de elección popular. Los partidos tienen una función social y serán escuelas de tolerancia y práctica democrática permanente.

14. Las campañas electorales serán financiadas por el Estado en desarrollo del principio de función social de los partidos dentro del principio de defensa del pluralismo democrático participativo, consultivo y electivo. Este mecanismo de financiación deberá extenderse a la financiación para el funcionamiento democrático de las organizaciones comunitarias de carácter nacional reconocidas por la ley aplicando el mismo principio de la función social de dichas organizaciones.

15. Establecimiento del servicio social obligatorio, universitario y profesional, mediante el ejercicio remunerado, con el objetivo de impulsar, y promover el desarrollo social regional y comunitario.

16. Reorganización territorial basada en la descentralización, dentro de un criterio de democratización regional que armonice con el desarrollo regional, respondiendo a las características geoeconómicas y socioeconómicas, identidad cultural de las comarcas, provincias, respetando la autonomía municipal dentro de la integración regional y la unidad nacional.

17. Establecer el desarrollo enérgico de la Ciencia y la Tecnología al servicio del desarrollo social, económico y cultural, afirmando la soberanía e identidad nacional, dentro de la interdependencia, asignando la obligatoriedad de asignaciones presupuestales anuales equivalentes al 3% del PBI.

3.— PROPUESTA DE ARTICULOS CONSTITUCIONALES.

De los Derechos Civiles y Garantías Sociales.

Economía solidaria.

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

La propiedad es una función social que implica obligaciones e incluye a las Empresas en su gestión como unidades productivas y de servicio.

Habrán tres formas principales de propiedad a saber: pública, privada y solidaria, dentro del pluralismo económico y las formas mixtas eventuales.

Dentro del concepto de democracia económica y pluralismo en el régimen de propiedad, el Estado estimulará y dará protección especial a la economía solidaria, comunitaria, cooperativa y demás formas asociativas, como sector específico de la economía.

El legislador establecerá los medios concretos y adecuados, técnicos y financieros, para facilitar a todos los colombianos y en especial a los trabajadores, el acceso a la propiedad, administración de los factores

productivos, distribución, servicio y beneficios, así como la forma de garantizar el cumplimiento y responsabilidad en el desarrollo económico y social.

Art. (alternativo).— "El Estado dará protección especial al sistema de economía solidaria, comunitaria y asociativa. Los propósitos de tales entidades tendrán primacía sobre los intereses particulares. El legislador podrá imponer la forma solidaria para la explotación o realización de determinadas actividades económicas o servicios. Podrá, además, decidir la relación de entidades solidarias en la adjudicación de contratos u otorgamiento de privilegios".

Sobre el derecho a la participación.

Art.- Se establece el derecho a la participación en las instituciones del Estado a las organizaciones comunitarias de nivel nacional reconocidas por la ley en las instancias de dirección y asignación de recursos, que tengan relación con planes y programas de interés directo para las comunidades. Los delegados o representantes comunitarios serán elegidos directa y democráticamente por las organizaciones comunitarias mediante presentación de programas y revocabilidad del mandato reglamentados por la ley.

Sobre Planificación y Presupuesto Participante.

Art.- Las leyes Orgánicas o normativas de la Planificación y el Presupuesto, a nivel nacional regional y municipal, definirán los procedimientos para la formulación, elaboración, discusión y aprobación de estos proyectos, así como la forma de concertación y participación de las organizaciones comunitarias a nivel nacional reconocidas por la ley, en concurrencia con las fuerzas económicas, gremiales y sociales, en los organismos de planeación y presupuesto.

Régimen de Regalías.

Art.- Los beneficios o excedentes del producto de la explotación, procesamiento y comercialización de los recursos naturales no renovables tendrá un régimen de regalías que deberá invertirse en unidades de producción y servicios en las áreas de influencia de la producción y circulación de las unidades económicas en función de planes y programas de desarrollo regional y social, dentro de una política de resiembra de la riqueza nacional extraída.

Sobre el manejo monetario y crediticio.

Art.- El Gobierno Nacional tendrá la responsabilidad en la dirección de la política monetaria y crediticia, teniendo en consideración los parámetros e indicadores relacionados con el medio circulante respecto a la balanza de pagos y comercial, el producto interno bruto, el equilibrio fiscal en los niveles de gasto y tributación, en cumplimiento y desarrollo de los planes de crecimiento económico sostenible y los programas de desarrollo social.

El Banco de la República será un Banco del Estado y no una agencia del Gobierno y en su Junta Directiva tendrán representación las organizaciones comunitarias de carácter nacional reconocidas por la ley.

4.— ANEXOS.

Bogotá, marzo 1° de 1991

Señores

Delegatarios

Asamblea Nacional Constituyente

Ciudad

Ref: *Propuestas sobre reconocimiento*

constitucional del subsector asociativo de Economía Solidaria para la democratización de la propiedad y la producción.

Atentamente adjuntamos documentación relacionada con el tema de la referencia, que contiene elementos teóricos, prácticos y normativos, basados en las diversas propuestas presentadas por el movimiento comunal, conjuntamente con varias organizaciones comunitarias y fuerzas sociales, en diversas instancias pre-constituyentes.

En la Comisión 9ª.— subcomisión 0903-democratización de la economía (1), se acogieron las propuestas adjuntas, aceptando la idea de consagrar la economía solidaria a nivel constitucional (Título III) como subsector del sistema pluralista de economía mixta, reconociendo y protocolizando así los plenos derechos y acceso a la propiedad, crédito, tecnología y acciones democratizadoras prácticas para la organización y desarrollo de unidades productivas asociativas apuntando a formas modernas, rentables, eficientes y competitivas orientadas a la producción a escala con tecnologías de punta que surtan preferencialmente la expansión del mercado interno.

Este modelo alternativo de desarrollo económico y social, permite, dadas sus modalidades de acumulación y redistribución social de excedentes, una real democratización de la economía que supere la desmedida concentración cerrada de la riqueza y la renta nacional, montada en un relativo crecimiento económico con subdesarrollo social, en plena crisis.

El material anexo contiene versiones de articulados constitucionales y referencias sobre antecedentes como las ponencias que sobre reforma constitucional se trataron en 1988 por el Congreso, que incorporaban la **Economía Solidaria** al texto de la Ley de Leyes, sólo que en forma limitada. El primer Congreso Nacional de Economía Social, realizado en Pereira recientemente, aprobó por unanimidad la propuesta señalada.

En varios de los proyectos que estudia la Asamblea Constituyente, se hallan insertos los principios generales y enunciados específicos sobre las formas asociativas de propiedad y producción, por lo cual consideramos recomendable recoger estos contenidos en un artículo de la Constitución Nacional, que reconozca la **Economía Solidaria**, institucionalizándola como parte integrante y específica —con plenitud de derechos— al sector solidario dentro del conjunto de la estructura de la economía colombiana. Este reconocimiento existe en varias Constituciones, como las del Perú y México, por ejemplo.

La Comisión V que tiene bajo su responsabilidad el tema de los derechos económicos, podría solicitar a su conveniencia, la sustentación de la propuesta mediante audiencia especial, que respetuosamente solicitamos en representación de nuestra organización social.

Compatriotas,

Confederación Nacional Comunal. Personería Jurídica. Mingobierro-Digidec N° 5637. Noviembre 23 1990. Luis Emilio Valencia. Secretaría de Asuntos Legales.

(1) PROPUESTAS DE LAS COMISIONES PREPARATORIAS. Presidencia de la República, págs. 579-588. Bogotá, enero 1991.

Proyectos No Institucionales

El Cesar También Es la Costa

Salida al Mar... Salida al Futuro

Propuesta de la UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR

EXPOSICION DE MOTIVOS

Un nuevo amanecer despunta el horizonte cesarense. Convalidando el galopante crecimiento de la macroeconomía de la región, hoy las fuerzas representativas del departamento se levantan como una mole robusta para sacar adelante un ambicioso proyecto, que sencillamente pretende buscar una salida al futuro. Pretende una salida al mar Caribe porque el Cesar también es la Costa.

El momento histórico por el que atraviesa el país con esta nueva dialéctica de la Constituyente permite, dentro de su amplio espectro de reformas y modificaciones, presentar al departamento del Cesar sus tesis acerca de la salida al mar con el objetivo preponderante de afianzar el espíritu integracionista caribe, no sólo a través del Corpes o Telecaribe, sino también con proyectos como éste que matizarían un nuevo polo de desarrollo costero, permitiéndosele al Cesar dejar de ser la Bolivia de la Costa Atlántica.

Pretenden los cesarenses abrir un corredor de desarrollo que se viabilice con la carretera al mar, ordenanza número 025 de 1968 presentada por el diputado Nelson Escalona, y ley 100 de 1985 presentada por el entonces representante a la Cámara, Alfonso Campo Soto, que partiría de Valledupar, tomaría el corregimiento de Patillal y se hilvanaría con puntos poblacionales como Villa Ruda, Mamorongo, San Antonio en La Guajira hasta Palomino; así se obtendría una vía de apenas 110 kms para llegar al mar Caribe donde una franja de veinticuatro (24) kilómetros entre el río Ancho y el río Don Diego serviría como puerto para las exportaciones de todo el departamento y su área de influencia.

MOTIVOS PARA SALIR AL MAR

El departamento del Cesar contiene en sus raíces culturales las mismas características de identificación e idiosincrasia que los otros seis departamentos costeros. Los patrones socio-culturales se enmarcan dentro de similares coordenadas como el folclore, el arte, la etnia, los ítems antropológicos, económicos y el mismo universo mitológico coinciden con la morfología de ese país llamado Costa Caribe.

Valledupar, como excelente punto geo-estratégico de la región, como polo de desarrollo, se dispara ahora hacia el Caribe buscando direccionar oportunidades en materia de exportación que conculguen no sólo con una sentida necesidad regional, sino con las directrices del Gobierno nacional a través de la apertura, que busca

internacionalizar la economía, la liberación de las importaciones, el cambio de los viejos controles cancerberos administrativos y en general la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo económico.

Las aproximaciones binacionales en torno a la frontera con Venezuela, abre notables perspectivas de integración colombo-venezolana que marcarían una primera posibilidad de internacionalización de la economía cesarense; de igual manera la salida al mar potencializaría la exportación directa de renglones vitales como el carbón, arroz, algodón, carne, leche, frutas y otros productos que se convierten en excelente paquete de venta al mundo.

Las operaciones portuarias más el corredor de desarrollo se convertirían en bloques de influencia sobre esta zona geográfica, que no figura para los departamentos de La Guajira y el Magdalena como de interés vital. Así, el departamento del Cesar tutelaría un **Plan de Desarrollo Integral** para esta región revitalizando focos de crecimiento económico en este hábitat inhóspito en su mayoría, creando entonces un nuevo polo de desarrollo socio-económico para la Costa y el país.

El forjar otra alternativa con un puerto entre los ríos Ancho y Don Diego oxigenaría nuevas operaciones portuarias beneficiando, no sólo el mercado exportador cesarense, sino de la Costa entera, incluso del interior del país.

Otro motivo de alianzamiento del proyecto, se cifra en las grandes posibilidades para explotar el sector turístico. Una carretera a la cual confluyen un sinnúmero de poblaciones, una altimetría con parajes hermosos, con una flora y una fauna muy caracterizada y una playa que fomentaría el turismo cesarense hacia la Costa.

En el seno de la Constituyente y su Comisión de Asuntos Territoriales ha cobrado fuerza la propuesta de regionalización, fortalecimiento autónomamente para el caso, el segmento de la Costa Norte. Esta iniciativa se robustecería con la propuesta cesarense que sustantivamente persigue con su salida al mar el crecimiento no sólo de un departamento "costeño" sin costa, sino que también resucitaría una zona abandonada.

Fue conclusión del pasado Foro Exportador del Cesar, la tesis sostenida por el senador Alfonso Campo Soto autor de esta propuesta, que el modelo centralista al desarrollo económico, la adinamización de la macroeconomía colombiana no le ha permitido a los cesarenses poner como debe

ser, la tienda al frente de su casa, sino en el patio como ocurre ahora. La idea es colocar la vitrina de exportación cesarense sobre el litoral para que sea una tienda costera para el mundo.

En las goteras del siglo XXI la dinámica económica del país empieza a crear altas exigencias para las diferentes regiones, la interpretación de desarrollo fundamentalmente partirá de la autogestión de los distintos polos de progreso buscando canalizar sus potenciales agrícolas, ganaderos, e industriales a través de la internacionalización de su economía. El Cesar propende por la modernidad de sus distintos sectores productivos. Por eso y por ser costeño raizal busca la salida al mar, la salida al futuro, pues el **Cesar también es la Costa**.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Téngase en cuenta que la creación del departamento del Chocó, el Meta y La Guajira, se autorizaron constitucionalmente mediante disposiciones transitorias en el artículo 6 de la Carta. Igualmente resaltamos que el inciso 2 del artículo 6 de la Constitución vigente en manera particular se refiere al archipiélago de San Andrés y Providencia al estatuir un régimen fiscal y administrativo especial para dichos territorios.

Nos alientan estos precedentes singulares de raigambre constitucional para animar nuestras aspiraciones con respecto a la salida al mar del departamento del Cesar, y confiamos que la Asamblea Nacional Constituyente en sus sabias y sensatas determinaciones consideren esta justa aspiración de esta región a la Patria.

El presente proyecto recoge la opinión unánime de entidades gubernamentales del Cesar, el municipio de Valledupar y todos los municipios del departamento, la Asamblea departamental, el comercio, los gremios, las asociaciones cívicas y sociales y de las diversas organizaciones políticas.

Presentado a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente.— **Vicente Vaños Galvis**, rector Universidad Popular del Cesar, **Augusto Ramírez Ocampo**, **Cornelio Reyes**, **Eduardo Verano de la Rosa**, **Alvaro Leyva Durán**.

PARA TENER EN CUENTA

— En 1990 fueron sembradas en el Cesar 63.347 hectáreas de algodón con un rendimiento de 1.745 kgrs., por hectárea.

obteniendo así una producción de 106.130 toneladas (semilla-fibra) incrementándose en un 30% con respecto al año inmediatamente anterior.

— La dinámica agropecuaria del Cesar está generando un empleo por cada 7 hectáreas en la agricultura y un empleo por cada 23 hectáreas en la ganadería. En la actualidad, la agricultura cesarense está generando más de 20.000 empleos directos e indirectos.

— La encuesta nacional agropecuaria hecha en 1988 por el Ministerio de Agricultura indica que en el Cesar se producían 624.725 litros diarios de leche, de los cuales se industrializaban 385.800 litros. Recientemente señalaba el embajador de Venezuela en Colombia que el Cesar podría exportar diariamente 200.000 litros de leche de los excedentes.

— Así mismo Corpocesar en su encuesta del año 1990 estableció que en el Cesar se

producen 902.460 litros de leche por día en invierno y 528.458 litros de leche en verano.

— Entre el Cesar y el sur de La Guajira se produjo en 1990, 12.000 toneladas de café. Según la Cooperativa de Caficultores del Cesar, aproximadamente el 20% de la producción cafetera cesarense puede ser para exportación.

— En 1990 se exportaron desde el Cesar 33.000 cajas de melón equivalentes a 430 toneladas que generaron en divisas 170.000 dólares. Las proyecciones para 1991 son 150.000 cajas de exportación para un total de 900 toneladas que en divisas representaría 375.000 dólares.

— En mango, el Cesar exportará en 1991, 100 toneladas por US\$110.000. Para el año 2000 en frutas se aspira exportar 80.000 toneladas, de las cuales 65.000 serán en fruta fresca y 15.000 en pulpa procesada, para obtener unos ingresos por US\$60

millones. En esta proyección se incluye la generación de por lo menos 50.000 nuevos empleos directos.

— Las exportaciones de carne en canal ascendieron a los 238.519 kilos, repartidos entre Venezuela y Curacao, produjo ganancia de US\$500.567.

— Se sembraron en 1990, 35.100 hectáreas de arroz con un rendimiento de 5 toneladas para una producción de 175.000 toneladas.

— En tres años, el Cesar producirá de 12 a 15 millones de toneladas de carbón por año y para el 2000 se prevén 25 millones de toneladas año que representaría US\$1.100 millones.

En el Cesar hay sembradas 24.045 hectáreas de palma africana de las cuales hay en producción 16.000 hectáreas. Produjeron en 1990, 57.932 toneladas de aceite que representan \$173.796 millones.