



GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 62

Bogotá, D.E., lunes 29 de abril de 1991

Edición de 16 Páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ALVARO GOMEZ HURTADO

Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF

Presidente

HORACIO SERPA URIBE

Presidente

JACOBOPEREZ ESCOBAR

Secretario General

ALVARO LEON CAJAO

Relator

RELATORIA

Informe -Ponencia para Primer Debate

Preámbulo y Principios

Ponente:

ALBERTO ZALAMEA COSTA

(Pág. 2)

Informe - Ponencia para Primer Debate
**Internacionalización de las Relaciones
 Económicas
 y Sociales y Organismos Supranacionales**

Ponentes:

RODRIGO LLOREDA CAICEDO / JAIME BENITEZ TOBON ✓
 CARLOS OSSA ESCOBAR / TULIO CUEVAS ROMERO ✓
 OSCAR HOYOS NARANJO ✓ IVAN MARULANDA GOMEZ ✓
 ANGELINO GARZON ✓ MIGUEL ANTONIO YEPES PARRA ✓
 GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA ✓

(Pág. 7)

Informe - Ponencia
Vivienda
 Ponentes:
 IVAN MARULANDA ✓ ANGELINO GARZON
 GUILLERMO PERRY ✓ TULIO CUEVAS
 JAIME BENITEZ ✓ GUILLERMO GUERRERO
 (Pág. 8)

Informe a la Comisión Tercera
**Rama Ejecutiva
 del Poder Público**

Ponentes:

HERNANDO HERRERA
 CARLOS LLERAS
 DE LA FUENTE

(Pág. 9)

ANTONIO
 NAVARRO WOLFF
 JOSE MATIAS ORTIZ
 ABEL RODRIGUEZ

Proyectos No Institucionales
**Desarrollo Económico Social
 y Educativo**
 Ponentes y Autores:
 COLOMBIA 2001 y la
 UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

(Pág. 16)

Informe -Ponencia para Primer Debate

Preámbulo y Principios

PONENTE:

ALBERTO ZALAMEA COSTA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presidencia de la Comisión Primera de la Asamblea designó al iniciar sus labores a cinco de sus miembros, los constituyentes Misael Pastrana Borrero, Jaime Ortiz, Francisco Rojas Birry, Alvaro Leiva y Alberto Zalamea, para que estudiaran —de acuerdo con los proyectos presentados a la consideración de la Asamblea— y elaboraran a continuación, una propuesta de preámbulo a la Constitución y otra del articulado sobre los principios que deben formar parte del título primero de la Constitución.

La subcomisión, después de un largo y meticuloso estudio del tema, presentó a la consideración de la Comisión el proyecto de "preámbulo y principios", que apareció publicado en el número 36 de abril 4 de 1991 de la "Gaceta Constitucional", con informe del delegatario Alberto Zalamea. De esta propuesta se disociaron o alejaron los honorables constituyentes Francisco Rojas Birry y Alvaro Leiva. La presentación de este proyecto originó una interesante discusión, al término de la cual la Comisión en pleno convino que la subcomisión integrara al texto del proyecto los aportes que se consideraran positivos. La subcomisión volvió a reunirse y presentó días después un nuevo texto al cual se habían integrado los nuevos conceptos surgidos de la discusión en sesión plenaria de la Comisión. Nuevamente se produjo otro importante debate ideológico, pero esta vez se logró acuerdo. A su turno los honorables constituyentes Alvaro Leiva, Francisco Rojas Birry, María Mercedes Carranza, Germán Toro, Otty Patiño, Horacio Serpa, Aida Abella y Jaime Arias, presentaron una propuesta sustitutiva que, al ser votada, obtuvo 8 votos, contra 7 por la propuesta originaria de la sub-comisión. Al no obtener ninguna de las propuestas la mayoría requerida, la Comisión resolvió incluir los dos proyectos. En consecuencia, los delegatarios Misael Pastrana Borrero, Jaime Ortiz y Alberto Zalamea, insistieron, con el apoyo de los honorables constituyentes Raimundo Emiliani Román, Juan Carlos Esguerra, Diego Uribe Vargas y Augusto Ramírez Ocampo, en presentar la propuesta de preámbulo y principios que se adjunta aquí, y que es la primera versión reproducida en el número 36 de la Gaceta Constitucional, pero aumentada y enriquecida por los aportes conceptuales de los honorables constituyentes que participaron en los estudios y debates.

El constituyente Alberto Zalamea fue encargado por la Presidencia de presentar la correspondiente exposición de motivos.

Gran parte de las constituciones por las que se rigen hoy los países organizados presentan un preámbulo en el frontispicio de su articulado. Es la síntesis del ideario que habrá de sustentar las máximas disposiciones sobre las cuales han de reglamentarse las relaciones entre los hombres dispuestos a conformar y sellar una sociedad civilizada basada en el mandamiento social por excelencia: "no hagas a otro lo que no quieras que te hagan a ti".

No es, pues, ni extemporáneo ni insolito el que la Constitución se abra solemnemente con la afirmación de los ideales del pueblo colombiano y remate con una síntesis de sus principios. Es lo normal en la mayoría de las Constituciones actualmente en vigor en todo el mundo y es también lo que han propuesto todos los honorables constituyentes que presentaron proyectos reformatorios de la Constitución a la Asamblea, bien en textos globales de nueva Constitución o en articulados independientes. Otro tanto ocurre en la mayoría de las 340 propuestas de las mesas de trabajo que se presentaron a nuestra consideración.

No fue difícil identificar los temas básicos de las importantes propuestas y establecer los puntos de contacto. Veamos algunos:

Proyecto N° 2 del Gobierno Nacional

Es un preámbulo corto, tal vez demasiado austero, en el que, "en representación del pueblo de Colombia e invocando la protección de Dios", se busca fundamentalmente "fortalecer una democracia abierta a la participación de todos los colombianos" y se promueve "la igualdad, la libertad y la solidaridad". Todo ello con el objetivo de "consolidar la paz, cimentar un orden justo" y fortalecer "la participación".

Todos estos elementos figuran en las dos propuestas de la comisión que son, sin embargo, a nuestro juicio, más completas, pues incorporan muchos otros conceptos y pretenden un objetivo de pedagogía constitucional, moral y ética, más ambicioso.

Proyecto N° 7 del honorable constituyente Antonio Navarro Wolff y otros.

Son muchas sus coincidencias con el proyecto gubernamental pero en un texto más largo y explicativo. Sus propósitos básicos, señalados por "el pueblo de Colombia", residen en "afianzar plenamente la soberanía, independencia e integración nacionales, la paz, la libertad y la justicia". Para ello declara su decisión de:

"Instaurar las bases de una auténtica convivencia democrática", "por medio de unas instituciones inspiradas en los principios de la tolerancia a todas las creencias y convicciones, en el pluralismo político y en la reafirmación de la identidad nacional dentro del respeto a su diversidad regional, étnica y cultural"; "consagrando los medios para una tutela efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana"; "perfeccionar el estado de derecho haciéndolo radicar en aquellos presupuestos que garantizan la realización de la justicia, la igualdad y el equilibrio sociales";

"Fortalecer la democracia participativa asegurando a todos los ciudadanos su intervención directa y efectiva en el ejercicio y control de los poderes públicos; y

"Promover unas relaciones internacionales que permitan cooperar debidamente en los esfuerzos por conquistar una época de paz para todos los pueblos del mundo y especialmente contribuir en los procesos de la unidad e integración latinoamericanos, de acuerdo con los ideales de nuestro Libertador y Padre de la Patria, Simón Bolívar".

El proyecto concluye así: "Para el logro de estos objetivos e invocando la protección de Dios, decremos la siguiente constitución política".

Como puede verse, es patente la coincidencia con la adjetivación democrática del proyecto gubernamental, hoy tan de moda en casi todas las nuevas constituciones, y naturalmente con la mayoría de las otras propuestas. Menos claros parecen ciertos anhelos como "perfeccionar el Estado de Derecho haciéndolo radicar en aquellos presupuestos (¿cuáles?) que garantizan la realización de la justicia, etc..."; "consagrando los medios (cuáles) para un tutela efectiva de los derechos, etc...".

Sintetizando varios de los conceptos, hemos integrado a los dos proyectos los temas de las relaciones internacionales, la solidaridad, y el fortalecimiento de la democracia participativa, tratando de clarificar su presentación.

Proyecto N° 9 de los constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño.

El corto preámbulo de la propuesta global de nueva Constitución de los honorables constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño mantiene en parte el de la Constitución vigente, reitera la vocería de Dios en el pueblo y agrega el objetivo (además de asegurar los bienes de la jus-

ticia, la libertad y la paz) de "garantizar una democracia participativa".

Nuestros proyectos acogen el concepto de la "democracia participativa" de los honorables constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño mientras desarrollan otros temas que consideramos necesarios para fortalecer la estructura del preámbulo.

Proyecto N° 10 de los honorables constituyentes Jaime Ortiz y Arturo Mejía Borda.

Haciendo énfasis en los conceptos éticos y morales, este proyecto insiste en hablar "en nombre de Dios", siguiendo el ejemplo de la Constitución del 86. En este caso, la Asamblea Nacional Constituyente es "investida de autoridad por la voluntad del pueblo soberano". Califica también a Dios como "fundamento de la dignidad humana y fuente suprema de la autoridad para justicia y bienestar de los hombres y de los pueblos", y presenta como objetivos de la Constitución:

"Lograr la convivencia pacífica dentro de un orden económico y social justo";

"Consolidar un estado social de derecho que asegure el imperio de la Ley y la realización de la dignidad integral del hombre...";

"Establecer la justicia social dentro de una equitativa distribución de la riqueza";

"Integrar al régimen constitucional el carácter multiétnico de la Nación colombiana..."; y

"Proteger la familia, como institución primigenia de la sociedad en los órdenes biológico, moral, espiritual, económico, social, cultural y político...".

Se acogen en las dos propuestas de la comisión varios conceptos del proyecto de los honorables constituyentes Jaime Ortiz y Arturo Mejía Borda, entre otros el de Dios como "fundamento de la dignidad humana", la protección de la familia y el carácter multiétnico de la Nación colombiana.

Proyecto N° 13 de la honorable constituyente María Teresa Garcés Lloreda.

El proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 13, presentado por la honorable delegataria María Teresa Garcés Lloreda, comienza con un corto preámbulo en el que "la Asamblea Nacional Constituyente, elegida por el pueblo, invocando la protección de Dios y con el fin de afianzar la soberanía popular y la unidad nacional, en cumplimiento del mandato para fortalecer la democracia y preservar la libertad, la justicia y la paz, decreta la siguiente Constitución Política de Colombia..."

Un proyecto adusto, cuyos conceptos esenciales se encuentran ya incorporados a nuestras propuestas.

Proyecto N° 17 de los honorables constituyentes Misael Pastrana Borrero y Augusto Ramírez Ocampo.

La propuesta de preámbulo es breve y concisa. Los delegatarios actúan "en ejercicio del poder constituyente", son "conscientes de nuestra responsabilidad ante Dios", que es, como en la Constitución del 86, "fuente de toda autoridad" y reconocen que el pueblo es "depositario de la soberanía nacional".

La subcomisión ha acogido los conceptos

básicos de esta declaración de principios y ha subrayado en su propia propuesta la trascendencia de recordar que Dios es "fundamento de la dignidad humana, fuente de vida y autoridad para el bien común".

El articulado de los principios planteado a la consideración de la Asamblea sigue en varios puntos este proyecto.

Proyecto N° 33 del constituyente Alberto Zalamea Costa.

Un texto muy breve que pone "bajo la advocación de Dios, fuente suprema de vida, misericordia y bondad", la proclamación de la nueva Constitución. Los delegatarios, "en ejercicio de la potestad soberana" que les ha conferido el pueblo, representan a la Nación colombiana, "unida para asegurar a todos sus pobladores los bienes de la existencia, la convivencia social, la paz, el conocimiento, la justicia y la libertad".

Dice el presentador en su exposición de motivos a la reforma del preámbulo y me permito citarlo in extenso porque tales argumentos constituyeron el fondo del debate: "Quiso el constituyente de 1886 asociar en el preámbulo de la Constitución a Dios Todopoderoso con los bienes que habría de asegurar para los colombianos el cumplimiento de los preceptos que forman nuestra Carta Magna o Ley Fundamental. Loable propósito, justificado con plenitud en su espíritu aunque no con totalidad en su letra. Han cambiado también los tiempos y no se tiene hoy, un siglo después de su redacción, tanta confianza en el empleo, y tal vez abuso, de la palabra 'Dios', que todo lo condensa, los misterios de la vida y el destino humano. Hablar 'en nombre de Dios', decretar 'en nombre de Dios', parece hoy una desmesurada ambición. No pueden los hombres en el siglo de la relatividad, física como humana adjudicarse la representación de Dios. Ahora y aquí, por ejemplo ¿quién nos habría dado esa suprema representación? ¿Cuándo y dónde se nos confirió semejante responsabilidad? No, no podemos asumir la vocería divina. Somos polvo y ceniza", decía Agustín de Hipona. Lo que si podemos hacer, y debemos hacerlo, es colocarnos bajo la advocación de Dios, anhelar y pedir la protección divina..."

Continúa el constituyente del 86 afirmando a Dios como "fuente suprema de toda autoridad", lo que en sentido lato es cierto, pero al tratarse de la Constitución, de un documento esencialmente político, se está hablando en función política de un código político, sujeto a todos los avatares de la historia humana. Surge entonces un nuevo equívoco: el vocablo "autoridad" tiene varios sentidos y puede muchas veces interpretarse erróneamente. La autoridad no es infalible. Y no viene necesariamente de Dios. Este equívoco sirvió durante siglos para una apropiación indebida del hombre divino. Se confundió así la "autoridad", a veces con el monarca absoluto, a veces con el César, otras con el aristócrata o el propietario, y no pocas con el amo de esclavos... Dios es fuente misteriosa de todo el universo. Por tanto, esencialmente, fuente de vida. "Llena el cielo y la tierra", dice Jeremías. Y son tantos sus atributos que no podría el hombre enumerarlos todos. Hay algunos, sin embargo, que merecen ser nombrados en nuestra invocación a Dios:

aquellos dos que Colombia necesita con urgencia y sobre cualesquiera otros: la misericordia y la bondad. Misericordia porque nuestro país, anegado en la violencia fratricida, requiere paz, perdón y caridad, características de la misericordia; porque el género humano tiene una unidad política y moral que está indicada "por el precepto natural del amor al prójimo y por la misericordia", según palabras del teólogo Francisco Suárez. Bondad porque nuestras nuevas generaciones necesitan conocer el respeto hacia el prójimo y haría si mismos como base primordial de la vida en sociedad... Por eso propongo vincular a la segunda fase del preámbulo la invocación a Dios como "fuente suprema de vida, misericordia y bondad". Y tal propongo, consecuentemente, en representación de la Nación colombiana, que es el conjunto histórico de la tradición nacional formada por el devenir del pueblo colombiano, ayer y hoy... Nos hemos unido así para "asegurar" a todos sus pobladores el disfrute de los bienes de la existencia. No nos hemos unido, entonces, sólo para proclamar y decretar unas buenas intenciones sino para "asegurar" ese disfrute. Lo que significa que los artículos de la Constitución no deben ser únicamente enunciativos sino normas prácticas de obligatorio cumplimiento. ¿Cuáles son los bienes de la existencia que deseamos disfrutar? Todos aquellos que no limiten el derecho de los demás hombres a ese mismo disfrute. "En el camino de buscar la felicidad plena resultan indispensables, y son fuente de todos los demás, la convivencia social, la paz que de ella proviene, el conocimiento que hace posible el entendimiento, la justicia, que asegura la igualdad, y la libertad que corona el edificio de la autonomía humana..."

Habrá que agregar tal vez, como evocación de tiempos terribles, el anuncio hecho por Federico Nietzsche, mientras ingresaba al oscuro mundo de la locura, sobre la muerte de Dios... Aquella dolorosa imprecación condujo al surgimiento del nazismo y el fascismo, a la disolución de la convivencia social y al entierro de la dignidad humana por muchísimos años.

Vuestra subcomisión, honorables constituyentes, aceptó varios de estos argumentos que quedan incorporados a los textos que hoy os proponemos.

Proyecto N° 57 del honorable constituyente Guillermo Plazas Alcid.

Invocando "la asistencia y protección de la Divina Providencia" inicia su propuesta de preámbulo, en el proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución N° 57, el honorable constituyente Guillermo Plazas Alcid, quien subraya el objetivo de "instituir un estado democrático y pluralista cuyo fin ha de ser asegurar y garantizar el pleno y efectivo ejercicio de los derechos y deberes sociales, y de los individuos que no se hallaren en contradicción con aquéllos". El propósito de la nueva Constitución que se propone es múltiple: "Alcanzar la paz, la libertad, la igualdad, la justicia, la seguridad y el bienestar de todos los asociados".

El proyecto de preámbulo del honorable constituyente Guillermo Plazas Alcid concluye con una invocación al compromiso "en el plano internacional con los principios de solución pacífica de las controversias, de no intervención e injerencia

en los asuntos internos de otros estados y de autodeterminación de los pueblos".

Algunos de estos conceptos están ya incorporados a los proyectos de la comisión, la cual recoge también en el articulado de los principios la necesidad de una política internacional inspirada en el anhelo indeclinable del pueblo colombiano a la paz.

Proyectos N°s 73 y 75 del honorable constituyente Jaime Arias López.

Los proyectos de Reforma Constitucional N°s 73 y 75 presentados por el honorable constituyente Jaime Arias López se refieren especialmente a la democracia participativa y por tanto algunos de sus artículos corresponden al título de principios.

La propuesta de modificación del artículo 2º de la Constitución vigente, coincide con otras en el mismo sentido. El honorable constituyente Jaime Arias López propone que tal artículo quede así: "El pueblo, directamente o por medio de sus representantes, ejerce la soberanía. Lo hace directamente mediante el voto, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato".

A su vez, el proyecto N° 75 propone reformar el artículo 1º de la Constitución del 86, así: "El Estado colombiano se constituye en forma unitaria".

Ambos conceptos, ejercicio de la soberanía y república unitaria, se incorporan al texto del articulado de los Principios, propuesto por la comisión.

Proyecto N° 114 de los honorables constituyentes Jaime Alvaro Fajardo y Dario Antonio Mejía.

En su propuesta de Nueva Constitución los honorables constituyentes Jaime Alvaro Fajardo y Dario Antonio Mejía proclaman a Dios como fuente de la dignidad humana y subrayan la importancia de los ideales de integración bolivariana.

Insisten también en el objetivo de estructurar el Estado de Derecho, como plena garantía de los derechos humanos.

Subrayan igualmente la decisión irreversible de iniciar una era de paz y de amistad con todos los pueblos del mundo en la coexistencia pacífica.

Todos estos conceptos están integrados a las propuestas de Preámbulo, y al articulado de los Principios.

Proyecto N° 119 del honorable constituyente Francisco Rojas Birry.

Comienza el proyecto de Preámbulo de esta propuesta de Constitución global con la afirmación de que la soberanía reside en el pueblo colombiano.

Y agrega, que es objetivo del proyecto "la unidad nacional y la democracia participativa dentro de la riqueza y diversidad de los grupos humanos que conforman la nación".

También en este caso se han incorporado al Título de Principios los conceptos del honorable constituyente Francisco Rojas Birry.

Proyecto N° 129 del honorable constituyente Augusto Ramírez Cardona.

El proyecto de Preámbulo del honorable constituyente Augusto Ramírez Cardona, dice así:

"Nosotros, los representantes del pueblo de Colombia, elegidos libre y democráticamente, sabiendo de nuestra responsabilidad con Dios y ante los hombres, reunidos, en Asamblea Nacional Constituyente, en pro de llevar una unión más perfecta de nuestro país, organizando política y jurídicamente el Estado, afirmando la tranquilidad interior, la igualdad, la fraternidad y reconociendo a la familia, como génesis de la sociedad y fundamentalmente de los valores éticos y morales de la comunidad nuestra y teniendo al Estado como único responsable del bienestar general, asegurando para nosotros mismos y para nuestros descendientes, los beneficios de la libertad, nosotros el pueblo colombiano adoptamos y proclamamos la siguiente Constitución".

Se trata de una hermosa invocación cuyos elementos han sido integrados a los proyectos de Preámbulo y de Principios presentados por la comisión.

Proyecto N° 83 del honorable constituyente Lorenzo Muelas Hurtado.

En la propuesta indígena de reforma constitucional N° 83, el honorable constituyente Lorenzo Muelas Hurtado presenta un breve esquema de Preámbulo, cuyo aporte original, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de Colombia, ha sido aceptado y afirmado por la comisión en el título de Principios.

Para el honorable constituyente Lorenzo Muelas el objetivo del país debe ser "incrementar el patrimonio espiritual, cultural y material común y constituir un Estado democrático de derechos". Así, la Constitución es adoptada por "la Nación, en ejercicio de plena soberanía", para "garantizar la vida, la unidad nacional y la convivencia en Solidaridad, Libertad y Justicia".

Aspiraciones y argumentos que son tomados en cuenta en la redacción final de los Principios.

Proyecto N° 125 del honorable constituyente Fernando Carrillo Flórez.

En su proyecto de Reforma General, el honorable constituyente Fernando Carrillo Flórez coincide con la mayor parte de las propuestas de Preámbulo, de la modalidad breve. El protagonista es el Pueblo mismo de Colombia, "reunido en Asamblea Nacional", y su propósito es el de "garantizar los fundamentos de la convivencia armónica en democracia participativa, inspirado en los principios de la dignidad humana, reverente ante Dios y respetuoso ante los otros pueblos de la tierra".

Todos los interesantes conceptos de este proyecto se encuentran integrados a las propuestas de la comisión.

Proyecto N° 126 del honorable constituyente Antonio Galán Sarmiento.

El Preámbulo del proyecto de reforma general de la Constitución N° 126, y del que es autor el honorable constituyente Antonio Galán Sarmiento, coincide, igualmente, con muchos de los conceptos que van formando la corriente casi desbordante, unánime, de los proyectos en que se habla en representación del pueblo, se

invoca la protección divina, se lucha por el desarrollo social y cultural y se busca alcanzar los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, consolidando la paz, cimentando un orden justo y fortaleciendo una democracia abierta a la participación.

Otro tanto podríamos decir de las restantes propuestas de reforma constitucional global y de las 340 propuestas de las interesaristas Mesas de Trabajo que se reunieron en todo el país.

La subcomisión estudió igualmente una propuesta sustitutiva de la primera versión del Preámbulo presentada por la honorable delegataria María Mercedes Carranza e incorporó algunos de sus conceptos a una nueva versión, aunque desechando la propuesta de agregar "el supremo derecho a la felicidad", concepto jeffersiano que caracterizó la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, en 1776; se repitió en la Constitución de 1787; reapareció en el discurso de Robespierre ante la Convención en 1793; se reafirmó en la Constitución del pueblo ligure en 1797; y sobrevivió en la Constitución de Cádiz, y luego en Angosta.

Se tuvieron también en cuenta importantes consideraciones del honorable delegatario Alfredo Vázquez Carrizosa sobre el orden social justo; de la honorable constituyente Aida Abella sobre la soberanía de la República; del honorable constituyente Darío Mejía, sobre la solidaridad como principio constitucional y sobre el tema de las relaciones internacionales, la autodeterminación y la solución pacífica de todos los conflictos; y del honorable constituyente José Germán Toro sobre descentralización y participación democrática.

Consideramos, en consecuencia, que las propuestas de Preámbulo y Principios reflejan con bastante precisión el pensamiento, el sentimiento y la orientación de los honorables constituyentes que presentaron proyectos sobre el tema, y de gran parte de quienes los analizaron y estudiaron en las Mesas de Trabajo.

Tuvimos, también, en consideración una serie de comparaciones con las Constituciones vigentes en la mayoría de los países iberoamericanos y en muchos europeos. Este ejercicio de constitucionalismo comparado nos convenció de que en buena parte de las Constituciones es el pueblo soberano el que habla; que la invocación a Dios es muy frecuente (unánime en los cinco países andinos); y que, en general, se trata de textos largos y muchas veces con ambición de totalidad (sin que la longitud o el número sean prueba alguna de calidad, mucho más largos que nuestra propuesta son los preámbulos de las Constituciones de Alemania, España, Unión Soviética, Argentina, Venezuela, Guatemala y Perú).

Identificados —como he pretendido demostrarlo a través del estudio de todas las propuestas que hemos logrado conocer— los temas de acuerdo, trató la subcomisión de integrarlos en una declaración inicial que ayudase a obtener el consenso de la Asamblea, preocupada, esencialmente, como nos consta, por reforzar los fundamentos éticos de la nacionalidad.

Después de largas y constructivas deliberaciones, los miembros participantes de la subcomisión elaboraron —como ya tuve oportunidad de señalarlo en el primer in-

forme de la subcomisión —un texto marco, capaz de sintetizar los principios fundamentales que debían formar parte del Preambulo Constitucional. A su vez, otro grupo presentaba el proyecto que obtuvo la mayoría de 8 sobre 7. Tales textos fueron madurando en el curso de numerosas versiones, dando significado esencial a cada palabra de los dos proyectos finales. Recordamos, en consecuencia, que el pueblo colombiano, en ejercicio de su poder soberano, otorgó a los delegatarios a la Asamblea la facultad de elaborar, sancionar y promulgar la Constitución de Colombia.

Luego, invocamos la protección de Dios (sin pretender asumir su vocería, pero recordándolo, si, como fundamento de la dignidad humana y fuente de vida y autoridad para el bien común, en la versión de la subcomisión). Nadie puede negar que somos una Nación, y que la Nación históricamente adoptó, desde su surgimiento, la forma republicana de gobierno. Y la Nación es resueltamente unitaria, dentro de una diversidad regional estimulante pero no disgregante. Hemos sido, también, una Nación democrática. Hoy el pueblo aspira a desarrollar y reforzar esa democracia con una mayor participación ciudadana, y el credo que se reza y escucha en todos los estamentos del país se basa en el proclamo, pero casi siempre incumplido, respeto de la dignidad humana y del trabajo común de todas las familias que forman a Colombia. Al respetar la dignidad humana, estamos respetando todos los derechos de la persona y otorgamos preeminencia a la seguridad, la justicia y la libertad. El objetivo de toda Constitución es, naturalmente, engrandecer a la Nación y fortalecer su unidad y asegurar, no anhelar, sino asegurar imperativamente a sus ciudadanos, el goce de los dones de la existencia.

Es convicción nuestra, en efecto, que la Constitución debe asegurar a todos los pobladores de Colombia el disfrute de aquellos bienes, lo que significa que sus artículos no deben ser sólo enunciativos, sino normas prácticas de obligatorio cumplimiento.

Igual preocupación guió a la subcomisión al redactar el proyecto de los artículos que enumeran los principios básicos de la Constitución, es decir, los que rigen la formación y fortalecimiento de la Nación y el pueblo de Colombia.

Hemos insistido, así, en que la Nación colombiana es un Estado social de Derecho, constituido como República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, que basa el pacto constitucional en el respeto de la dignidad humana y en el trabajo de todas las personas que la integran y, naturalmente, en la prevalencia del interés general. Se afirma que "la soberanía nacional reside exclusivamente en el pueblo, del cual emanen los poderes públicos", y que "el pueblo los ejerce directamente o por medio de sus representantes". Por primera vez se reconoce, igualmente, el carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano. Tuvimos muy en cuenta, además, el abrumador plebiscito con que todos los proyectos y propuestas (más de quinientas) proclaman la primacía de los derechos de la persona, así como la protección a la familia, institución básica de la sociedad. Retomamos, también, el imperativo mandato popular, expresado en los proyectos de los constituyentes y en las

mesas de trabajo, que reafirma la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, como patrimonio irrenunciable de las actuales y futuras generaciones. Exaltamos, por otra parte, el derecho indeclinable del pueblo colombiano a la paz nacional e internacional, teniendo en cuenta no solo el anhelo expresado por numerosos constituyentes, sino el hecho de que la Asamblea haya nacido bajo la advocación de la paz.

Fundamentamos, igualmente, las relaciones internacionales del país en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional, aceptados por Colombia y consagrados por la comunidad mundial, como ha sido larga tradición nuestra.

Las responsabilidades de los particulares y los funcionarios públicos, son contempladas sobriamente en el artículo 8 del proyecto, donde queda establecido con claridad que "los particulares son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o las leyes", y que "los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas". El Artículo 8 concluye afirmando un legendario precepto: "Nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda ni se le impide hacer lo que ella no prohíbe".

En el artículo 9 del proyecto de Principios, la comisión solicita que se proclame el castellano como "idioma oficial del Estado", y se reconozca, también, el carácter oficial de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos colombianos en sus propios territorios. Proclamación y reconocimiento de antiguas realidades colombianas.

Dicen los especialistas que el lenguaje, al transmitir los valores morales y las estructuras axiológicas, es la conciencia ética de los pueblos.

El señor Marroquín, con intuición genial, entendió que el lenguaje no es sólo un instrumento de comunicación. La lengua es el pensamiento de un hombre, es la sabiduría de un pueblo. No sólo simboliza, sino que es el espíritu de una colectividad... Si, el hombre es la palabra. Si hay algo específicamente humano, nada lo es en mayor grado que el lenguaje. No resulta extraño, entonces, comprobar que la lengua materna es casi siempre víctima de las agresiones de todos los imperialismos.

Ignacio Chávez Cuevas, director del Instituto Caro y Cuervo y autoridad en estos temas, recuerda, en uno de sus ensayos, cómo "Los pueblos vejados y sometidos pueden permanecer en la oscuridad y en el olvido, pero no pierden su individualidad, su modo de ser, su patrimonio histórico, su sentido de la existencia, mientras conserven el elemento que los cohesionan, los identifica y los dinamiza que no es otro que la lengua y sus valores".

"Para nuestra América Hispana será nuestra lengua castellana, por encima de los desequilibrios y los poderes, la que contribuirá a definir el espacio político que nos corresponderá ocupar".

Para colombia, la lengua castellana, la de nuestros ancestros, la de esta generación y la de las siguientes es esencial, forma parte de nuestro patrimonio histórico. De ahí que os propongan, honorables constituyentes, reconocerla y proclamarla como idioma oficial del Estado.

Se cierra el Título de los Principios con la afirmación fundamental de que "la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico".

Es esta una inquietud común a casi todos los proyectos consultados.

"La Constitución —lo ha mostrado el profesor Juan Manuel Charry, basándose en las enseñanzas del catedrático de Friburgo, Konrad Hesse— como norma fundamental y suprema debe ser aplicada en forma que obtengamos la máxima eficacia actualizada. Las autoridades se indignan al saber que una ley no es aplicada pero parecen desentenderse de las violaciones constitucionales que asocian a problemas de filosofía política que escapan a sus funciones; esto debe ser drásticamente corregido; no podemos aceptar la ineficacia de varias de las normas constitucionales so pretexto de su complejidad y carácter fundamental".

Como puede verse, tanto en los dos proyectos del Preambulo como en el de Principios, que presentamos a vuestra consideración, se desarrolló un largo trabajo que tuvo como base las propuestas de los honorables constituyentes. No se improvisó sobre los Principios ni se vetó idea alguna.

En viejos tiempos, aunque no todavía remotos, el doctor Alfonso López Michelsen, jefe, por aquél entonces, del Movimiento Revolucionario Liberal, profetizaba el ascenso imponente de una Colombia mulata, mestiza y tropical.

Ha transcurrido un cuarto de siglo y ya está aquí presente, incluso en el seno de esta Asamblea, esa abigarrada multitud de hombres y mujeres colombianos que piden la libertad, la igualdad y la fraternidad.

Los pueblos indígenas del norte y el sur, del oriente y el occidente, quieren integrarse a la Nación colombiana. Y la Nación debe recibirlas con alegría, respetando sus derechos a una cultura propia y propiciando, al mismo tiempo, su acceso a los dones y beneficios de nuestra civilización. Respetar, comprender, fortalecer las culturas de los grupos indígenas, significa participar en el saber de sus tradiciones, de sus leyes, de sus cantos, bailes, genealogías, ceremonias. "Este saber, como lo expresa el profesor Reichel-Dolmatoff, no se adquiere en pocos años. Es un camino lento, inmensamente lento, que lleva hacia la sabiduría..."

Las costumbres, la sabiduría de estos pueblos no deben perderse. De ahí que la comisión haya propuesto en el Artículo 4º de la Constitución, reconocer "el carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano".

Desde hace años varios, grupos étnicos plantearon la posibilidad de que se estableciera "una convivencia multiétnica y pluricultural, solidaria con la construcción de un proyecto nacional autónomo". La idea de Nación —señalaron— "no es incompatible con la existencia de diferentes regiones, organizadas de acuerdo a sus características y particularidades ni con la existencia de los grupos étnicos con sus especificidades".

Los Ticuna del Amazonas, los Siona del

Alto Putumayo, los Murui o Huitotos del Amazonas, los Andoqueños de la Amazonía, los Ufaina del Caquetá, los Sirianos del Vaupés, los Guahibos y Cuibas de los Llanos Orientales, los Guajiros, los Koguis de la Sierra Nevada, los Emberás del Chocó, los Chami del San Juan, los Paeces del río Cauca, río Páez y Tierradentro, y otros tantos más, constituyen valiosas culturas que es obligación del Estado Colombiano reconocer y promover. Se trata de pueblos culturalmente activos, con sus propios valores, muy respetables. Al escuchar a sus representantes en la Asamblea Constituyente, es muy difícil identificarse con sus problemas y aspiraciones. No en vano dice la Biblia que "al principio era el Verbo". También los Murui-Huitotos enseñan que al crearse el mundo "el solitario corazón comenzó a hablar y a decir palabras dulces". Al recibirlos en la Constitución, al asegurarles el respeto a sus culturas y los mismos derechos y libertades de los demás colombianos, no sólo salvamos para la humanidad entera una franja cultural de extraordinaria importancia, sino que cumplimos con los deberes de solidaridad y fraternidad para todos los miembros de la comunidad nacional. Al cumplir con esta justa aspiración de tantos años, no debemos olvidar al importante y generoso grupo de antropólogos, colombianos y extranjeros, que con su labor incansable colaboraron con nuestros compatriotas indígenas en el redescubrimiento de la Colombia "mulara, mestiza y tropical".

* * *

La atmósfera moral del Preámbulo, su proyección pedagógica, su indiscutible valor de guía constitucional, pueden obtener el consenso pero también desatar la polémica. Ojalá se recuerde la palabra inspirada del señor Caro: "Me placen el debate político y la crítica filosófica: así como miro con horror la disputa..."

Colombia se despierta abrumada cada mañana por la violencia y la miseria que, como un oleaje tumultoso, golpean contra sus mejores aspiraciones y esperanzas. En esta Asamblea Constituyente, es todavía posible la prudencia, la seriedad, la responsabilidad. No nos cansaremos de invocarlas. Lo cierto es que, rememorando palabras del magnánimo Juan XXIII, "no pretendemos enjuiciar el pasado; no deseamos probar quiénes tenían la razón y quiénes estaban equivocados; todo cuanto queremos decir es: prosigamos junto a él el camino; pongámosle fin a nuestras diferencias!"

¿Será posible? Pongamos en marcha el derecho de exigir colaboración. Es mucho lo que tenemos todavía por delante. El Preámbulo y los Principios de la Constitución tienen que ser el hilo conductor, el leitmotiv necesario, para que toda nuestra Carta Magna se impregne, con férrea determinación, de los principios de dignidad humana que Colombia reclama como único motor efectivo del desarrollo cultural, económico y social.

La Constitución no es, desde luego, una panacea, un remedio para todos los males del país. La Constitución no es un fin en sí mismo. Define la estructura de la organización pública, prevé los mecanismos fundamentales de la vida política y señala los derechos y deberes de los ciudadanos.

Es un instrumento para cambiar la sociedad (o sea para ponerse a torno), con los

nuevos tiempos civiles), y para gobernar (o sea para administrar, pero sólo con una función reguladora, una comunidad que quiere ser libre, que detesta "las cadenas de papel sellado" y que se identifica, al mismo tiempo, con el verdadero interés nacional representado por el nuevo Pacto Social Constitucional en elaboración en nuestras manos, y con la protesta contra la injusta distribución del ingreso creador de violencia, miseria, desempleo y marginalidad).

Son estas consideraciones las que nos llevan a solicitaros, honorables constituyentes, la aprobación de alguno de los dos textos del Preámbulo, y del texto único de los Principios que aquí adjuntamos.

Honorables constituyentes,

*Alberto Zalamea Costa
Constituyente*

**Proyecto de Acto Reformatorio
de la Constitución Política de Colombia
Nº**

Título: PREAMBULO
Origen: COMISION PRIMERA

Se reemplazará el actual Preámbulo de la Constitución vigente por el texto siguiente:

EL PUEBLO DE COLOMBIA

Invocando la protección de Dios, en ejercicio de su poder soberano representado por los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad Latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA**

Firmantes:

Otto Patiño Hormaza, Alvaro Leyva, María Mercedes Carranza, Jaime Arias López, Germán Toro, Francisco Rojas Birry, Horacio Serpa, Aida Abella.

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

Título: PREAMBULO
Origen: COMISION PRIMERA

Se reemplazará el actual Preámbulo de la Constitución vigente por el texto siguiente:

EL PUEBLO DE COLOMBIA

En ejercicio de su poder soberano, representado por los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, fundamento de la dignidad humana y fuente de vida y autoridad para el bien común, con el fin de engrandecer a la Nación y fortalecer su unidad, asegurar a sus integrantes los dones de la existencia, la convivencia, la justicia, la igualdad, la libertad, el orden, el conocimiento y la paz, dentro del nuevo ordenamiento jurídico, democrático y participativo garante de los

derechos y deberes de la comunidad nacional, en condiciones de equidad creadora de un derecho social justo, comprometido a impulsar la integración latinoamericana, consciente de su responsabilidad ante la historia y las futuras generaciones de Colombia, ha resuelto sancionar y promulgar, y así sanciona y promulga, la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

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

Título: PRINCIPIOS

Origen: COMISION PRIMERA

A continuación del Preámbulo de la Constitución, se insertará el siguiente articulado bajo el título de Principios:

**ARTICULOS APROBADOS EN LA
COMISION PRIMERA**

Artículo Primero: La Nación colombiana es un Estado social de Derecho constituido como República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, y está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de todas las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo Segundo: La soberanía nacional reside exclusivamente en el pueblo, del cual emanan los poderes públicos. El pueblo la ejerce directamente o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

Artículo Tercero: El Estado reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona, sin discriminación alguna y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Artículo Cuarto: El Estado reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano.

Artículo Quinto: Es obligación del Estado y de la comunidad, proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, patrimonio irrenunciable de las actuales y futuras generaciones.

Artículo Sexto: La paz nacional e internacional es un valor indeclinable del pueblo colombiano, que compromete al Estado y a la sociedad.

Artículo Séptimo: Las relaciones exteriores del país se fundamentan en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia y consagrados por la comunidad mundial.

Artículo Octavo: Los particulares solamente son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

Nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda ni se le impedirá hacer lo que ella no prohíbe.

Artículo Noveno: El castellano es el idioma oficial del Estado. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus propios territorios. La enseñanza que se imparte en comunidades con tradiciones lingüísticas propias se efectuará en forma bilingüe.

Artículo Décimo: La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico.

Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria

Internacionalización de las Relaciones Económicas y Sociales y Organismos Supranacionales

PONENTES:

RODRIGO LLOREDA CAICEDO
CARLOS OSSA ESCOBAR
OSCAR HOYOS NARANJO
ANGELINO GARZON

JAIME BENITEZ TOBON
TULIO CUEVAS ROMERO
IVAN MARULANDA GOMEZ
MIGUEL ANTONIO YEPES PARRA
GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Consideración Preliminar:

El fenómeno de la integración económica, que habrá de producir los mayores efectos en el corto plazo, se inscribe dentro del capítulo más amplio de la integración en general que es expresión de una trascendental tendencia del derecho internacional contemporáneo, a partir del reconocimiento de las limitaciones del Estado Nacional. Por ello, resulta ineludible que nos ocupemos de este tema de manera preliminar, y sin perjuicio de la necesaria coordinación que habrá de establecerse a continuación con la Comisión Tercera, a la cual corresponde ocuparse de las Relaciones Internacionales.

2. Internacionalización de la economía e integración como imperativo contemporáneo:

No parece necesario abundar en argumentaciones sobre la importancia que para el desarrollo de sus economías, tiene la integración de los países latinoamericanos, en un contexto internacional caracterizado por la formación de grandes bloques comerciales, la creciente internacionalización de las relaciones económicas y de los nexos sociales y culturales que vinculan cada vez en forma más acentuada, a los pueblos del mundo. Se trata, sin lugar a dudas, de un imperativo del mundo contemporáneo, cuyo desconocimiento o inadecuada interpretación, se traducirán en desaprovechamiento de significativas oportunidades de progreso y bienestar.

Por tal razón, somos partidarios de que la Constitución amplie y precise el ámbito institucional de la integración, a partir del principio fundamental de los procesos integracionistas, cual es una concepción actualizada del concepto de la soberanía nacional.

3. Transferencia de atribuciones estatales a organismos supranacionales:

Sólo el abandono definitivo de la vieja escuela de la soberanía, inspirada por Bodino y los teóricos del absolutismo, que pregonaban su supuesta intangibilidad e

indivisibilidad, permitirá otorgar una base sólida a la integración en todas sus manifestaciones, a partir del reconocimiento expreso de que es posible transferir a organismos internacionales surgidos de los tratados que la enmarcan, atributos inherentes a los poderes públicos, tales como la función de expedir normas con alcance de ley, y la de juzgar y sancionar, en los términos de las competencias que les traspasen los respectivos tratados, y con la obligación para el Estado de hacer cumplir sus decisiones.

Resulta claro que la autoridad con facultad para transferir atributos del Estado, no puede ser otra que aquella encargada de aprobar, por medio de leyes, los tratados internacionales, y dentro de ellos, los tratados relacionados con materias económicas y sociales.

Esta formulación tiene profundas repercusiones en el campo constitucional y nos lleva a llamar la atención, en primer término, sobre la importancia de que el Congreso de la República sea concebido como un organismo representativo del pueblo colombiano en su conjunto y no como una reunión de simples mandatarios; ello, a partir del principio de que es en la voluntad y decisión política del pueblo, donde encuentra su origen todo poder público.

4. Origen popular del Poder Público:

Nos permitimos señalar la sustancial diferencia que existe entre el origen del poder del estado en el pueblo y la soberanía como la más alta y amplia expresión jurídica de ese poder una vez instituido y legitimado. De lo contrario se corre el riesgo de confundir la soberanía con el poder constituyente del Estado, o con el derecho que asiste a los ciudadanos a participar en la selección y conformación de las autoridades y corporaciones públicas. Una cosa es el reconocimiento de que todo el poder público encuentra su origen y causa suficiente en la voluntad de los ciudadanos, y así debe consagrarse expresamente en la Constitución y otra diferente que esa voluntad, una vez plasmada en el Estatuto Fundamental, convierte a las más altas

autoridades de la República en depositarias de ese poder que deben aplicar de acuerdo al orden constitucional establecido.

Es dicho principio así concebido, el que puede ser objeto de la decisión del legislador de transferir, determinadas atribuciones estatales, de manera parcial, a los organismos internacionales de integración, que adquieren así una naturaleza verdaderamente supranacional.

5. Integración de Zonas Fronterizas:

Una modalidad muy próxima a la integración económica global y que de alguna forma se convierte en etapa preparatoria de la intensificación de los procesos integracionistas, es la del establecimiento por Ley de regímenes jurídicos especiales en las zonas fronterizas, en asuntos de carácter económico tales como los cambiarios, fiscales y monetarios o de orden social, que permitan impulsar su desarrollo o faciliten el cumplimiento de tratados internacionales. Sobre el particular, acogemos, entre otras, las propuestas coincidentes del Gobierno Nacional y de la Alianza Democrática M-19, aunque en relación con esta última estimamos que señalan objetivos específicos a las acciones que, por mandato de la ley, podrían adelantar directamente las autoridades nacionales, con las correspondientes del país vecino, es materia de los tratados que se celebren, y no de la Constitución. Por lo demás y en observancia de la Convención de Viena, que consagra los acuerdos entre sujetos de derecho internacional bajo la denominación genérica de "Tratados", se prescinde de cualquier distinción entre éstos y convenios, convenciones o acuerdos, según terminología incorporada en varios proyectos.

Ahora bien, consideramos que esta institución debe denominarse "Integración de Zonas Fronterizas" y no simplemente "Zonas Fronterizas" o "Zonas de Frontera", para distinguirla de figuras propias del derecho internacional, como el señalamiento de franjas adyacentes a los límites del estado sometida a un régimen especial desde el punto de vista de la integridad y seguridad del territorio nacional.

PROYECTO DE ARTICULADO

Artículo.- El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones económicas y sociales, sobre bases de equidad y conveniencia nacional y podrá, mediante tratados aprobados por el Órgano Legislativo (Congreso), transferir parcialmente a organismos internacionales sus atribuciones, asumiendo la obligación de hacer cumplir internamente las decisiones de tales organismos, en los términos del respectivo tratado.

Artículo.- La Ley podrá dictar para las zonas fronterizas normas especiales en materia económica y social, tendientes a promover su desarrollo.

De los Señores Delegatarios,
Atentamente,
Comisión Quinta

PROPOSICIÓN

Con base en los informes presentados sobre los proyectos que tratan del Medio Ambiente y los Recursos Naturales: Derechos Colectivos y la Internacionalización de

las Relaciones Económicas y Sociales y Organismos Supranacionales, solicitamos se dé primer debate en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, de acuerdo con las normas reglamentarias y previa a su publicación.

Bogotá: abril 22 de 1991.

Rodrigo Llerga Caicedo, Jaime Benítez Tobón, Carlos Óssea Escobar, Túlio Cuevas Romero, Oscar Hoyos Naranjo, Iván Marulanda Gómez, Angelino Garzón, Miguel Antonio Yépez Parra, Guillermo Guerrero Figueroa.

Informe - Ponencia**Vivienda****Ponentes:**

**IVAN MARULANDA
GUILLERMO PERRY
JAIME BENITEZ**

**ANGELINO GARZON
TULIO CUEVAS
GUILLERMO GUERRERO**

ARTICULO

Todos los colombianos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna. El Estado y la sociedad desarrollarán las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés común, promoviendo planes de vivienda de interés social y formas adecuadas de financiación de largo plazo y estimulando formas asociativas de ejecución de programas de vivienda.

El Estado participará en la plusvalía que genera la acción urbanística de los entes públicos.

**Asamblea Nacional Constituyente
Informe de Ponencia
Vivienda
Comisión Quinta
Subcomisión Primera**

Angelino Garzón
Guillermo Guerrero
Túlio Cuevas
Iván Marulanda
Guillermo Perry
Jaime Benítez

El déficit de vivienda, urbana y rural, es uno de los graves problemas básicos de la sociedad colombiana, especialmente para los sectores medios y populares. La actividad edificadora y urbanizadora tiene enormes implicaciones e incidencia directa en el estímulo a la producción, generación de empleo, elevación de las condiciones de

vida, dignificación de la persona humana, su entorno familiar, social y ambiental.

Podríamos señalar como actividad estratégica del desarrollo social y económico, el impulso a los planes, programas y proyectos relacionados con la vivienda y su dotación, incluyendo el amoblamiento urbano.

El proceso de urbanización del país, en las últimas décadas, ha multiplicado los problemas de marginalidad social, reflejados en los tugurios, hacinamiento y rancherías, en las ciudades y los campos, carentes de servicios básicos y de condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de una vida decorosa.

La especulación en tierra y la presencia delictual de los llamados de "urbanizadores piratas"; el enriquecimiento sin causa basado en el acaparamiento "lotes de engorde" que se sustraen a la actividad edificadora; la concentración financiera, urbanizadora, productora de materiales y de construcción de vivienda, mediante organización monopólica de consorcios, que condicionan y manejan el mercado de la propiedad raíz y su financiación, son varios de los elementos que caracterizan la situación de la actividad edificadora y dificultan la dotación de vivienda al alcance de los estratos medios y populares.

La vivienda, dotación de servicios, acceso a líneas de crédito de fomento, hacen parte, entre otros, de los derechos y aspiraciones de los ciudadanos. Pero no es suficiente la consagración de estos principios en las normas, sino que se hace necesario precisar

mecanismos adecuados para promover la solución práctica de los problemas vitales, como el de dotación de vivienda.

La actividad edificadora, privada y pública, no ha sido suficiente para resolver el problema habitacional en nuestro país, produciendo en calidad, cantidad y precios equitativos, sino que se han venido distorsionando los factores de oferta y financiación hasta alcanzar niveles especulativos.

Las experiencias inconclusas sobre crédito asociativo formuladas por Instituto de Crédito Territorial, así como las prácticas de organización y financiación de planes y programas de autoconstrucción, han dejado positivos resultados y experiencias en la dotación de lotes con servicios y construcción masiva de vivienda. Para el sector comunitario, existen normas legales y experiencias acumuladas, que deben ser estimuladas con el fin de que concurren, como alternativa social complementaria, a resolver el problema de vivienda, financiación, servicios, uso del suelo, organización asociativa, etcétera, con el apoyo del Estado y la sociedad.

En este horizonte de soluciones integrales se orienta la propuesta constitucional, relacionada con el derecho a la vivienda, armonizado con respuestas de solución, a través de formas solidarias, mediante el impulso a la organización asociativa, democratización del crédito, utilización social y racional del suelo, y de la plusvalía generada por el esfuerzo conjunto de la sociedad y el Estado.

Informe a la Comisión Tercera

Rama Ejecutiva del Poder Público

Ponentes:

HERNANDO HERRERA

CARLOS LLERAS DE LA FUENTE

ANTONIO NAVARRO WOLFF

JOSE MATIAS ORTIZ

ABEL RODRIGUEZ

I. Al abordar el estudio de los Títulos XI y XII de la Constitución vigente denominados "del presidente y del designado" el primero y "De los ministros del despacho" el segundo, los que junto con el artículo 57 actual regulan la Rama Ejecutiva del poder, el órgano que la encarna y los funcionarios que la integran, debemos hacer algunas consideraciones que pueden conducir a revisar el esquema actual de estos títulos.

Como bien es sabido por todos, el poder público es uno solo, que se ejerce a través de varias ramas, a cuya cabeza está un órgano o institución, llamado a cumplir en primera instancia las funciones básicas o esenciales que les señala la Constitución y consecuentemente las leyes.

Hay en día la Rama Legislativa, cuya cabeza es el Congreso, conformado por el Senado y la Cámara de Representantes, cumple la función esencial de legislar a través de actos llamados leyes, por medio de las cuales ejerce las atribuciones que directamente le señala la Constitución Política. La estructura general de los Títulos de la Carta que hoy regulan la Rama Legislativa son: el título V "De las ramas del Poder Público y del servicio público" que define la composición del órgano; el título VI "De la reunión y atribuciones del Congreso"; el título VII "De la formación de las leyes"; el título VIII "del Senado"; el título IX "De la Cámara de Representantes" y el Título X "Disposiciones comunes a ambas cámaras y los miembros de ellas".

Aun cuando los títulos arriba señalados están siendo objeto de estudio para su reforma con el fin de moralizar, modernizar, fortalecer y hacer más eficaz al Congreso como órgano legislativo y de control político de la Rama Ejecutiva, si la lógica impera, conservarán el orden general como están consagrados constitucionalmente hoy en día, por cuanto su concepción es acertada: se define la rama del poder, el órgano que la institucionaliza o encarna, su función básica o esencial y la manera de cumplirla, las personas que pueden integrar el Congreso, las personas que pueden integrar el Senado y la Cámara de Representantes así como las funciones especiales que se les atribuyen a esas dos corporaciones, y como corolario necesario las disposiciones que les son comunes a ella y a sus miembros. Se parte de lo general a lo particular: de la rama y del órgano se pasa a la función básica y a la manera de cumplirla, a las funciones especiales de las Cámaras que integran el

órgano y a las disposiciones comunes a éstas y a sus miembros.

Tratándose de la Rama Ejecutiva, la realidad constitucional actual es otra. El artículo 57 vigente, cuya permanencia se persigue según la ponencia presentada por esta subcomisión relativa a la reforma al título V, define muy claramente la conformación del Gobierno como el órgano encargado de cumplir la función básica o esencial que le compete a esta rama y señala que ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento y remoción del ministros y jefes de departamentos administrativos, tendrá valor mientras no sea refrendado y comunicado por el ministro del respectivo ramo o por el jefe de departamento administrativo correspondiente. El artículo en comento define, pues, el órgano que encarna o institucionaliza la Rama Ejecutiva, y la manera como se debe cumplir su función esencial, lo cual hace a través de actos del Gobierno, por cuanto a su formación, por regla general, concurren necesariamente el presidente de la República y el ministro o los ministros y el jefe o los jefes de departamentos administrativos, según el caso, quienes conforman el Gobierno.

Los títulos XI y XII vigentes se refieren al presidente de la República y al designado, el primero y a los ministros del despacho, el segundo, lo cual a nuestro juicio es errado porque no guarda armonía con el cuerpo general de la Constitución, que, como ya se anotó, define primero el órgano que cumple la función y luego las atribuciones que le corresponden por el ejercicio de ésta y las personas o funcionarios que lo integran y sus funciones especiales.

Los títulos en análisis señalan directamente quiénes integran el órgano, y les atribuyen funciones a éstos y no al órgano como tal, desatiendiendo una de las razones de ser del Estado de Derecho, como es la de la institucionalización del Poder Público.

No estamos afirmando con ello que actualmente la Rama Ejecutiva ejerza su función esencial por fuera de los lineamientos fundamentales del Estado de Derecho. Estamos afirmando que la Constitución debe ser un todo armónico que corresponda en su texto a la premisa de institucionalización del poder. Por lo anterior se hace necesario, al considerar correcta la definición que hace el artículo 57 del Gobierno como órgano ejecutivo, replantear la estructura actual de los títulos XI y XII.

El anterior requerimiento se corrobora con el hecho de que los artículos 118, 119 y 120 vigentes se refieren a las funciones del presidente en relación con el Congreso, en relación con la Rama Jurisdiccional, y a las atribuciones que le son propias como jefe de Estado y como Suprema Autoridad Administrativa. Pero teniendo como punto de partida el artículo 57, concluimos que las funciones por regla general corresponden al Gobierno, pues si bien el presidente es el jefe del Estado y el jefe del Gobierno, las atribuciones que se le señalan no puede ejercerlas, salvo en unos poquísimo casos, si no lo hace conformando Gobierno, esto es, con la firma o refrendación del ministro o de los ministros correspondientes, o del jefe o de los jefes de departamentos administrativos, según cada caso, quienes además deben comunicar el acto. Lo anterior se confirma con una lectura desprevista de los artículos precisados, y particularmente del artículo 120 vigente.

Las consideraciones anteriores nos obligan a subsanar los errores replanteando la estructura de los títulos XI y XII, para que éstos guarden la armonía debida con el resto de la Constitución.

En esa labor se debe partir, pues, de consagrar al Gobierno como órgano llamado a ejecutar y hacer cumplir las leyes, señalando a renglón seguido las funciones que le son propias, aquellas que le corresponden con relación al Congreso y aquellas que le competen con relación a la rama jurisdiccional. Posteriormente se debe aludir a la integración del órgano, a partir del presidente de la República y del designado, deteniéndose en las funciones o atribuciones que le son propias, pasando por los ministros y por los jefes de departamentos administrativos, indicándoles igualmente sus competencias, para después consagrar constitucionalmente los mecanismos por medio de los cuales el Gobierno puede cumplir su función esencial, tales como la delegación, la descentralización y la desconcentración de funciones.

II. Al correspondernos también el estudio de la ponencia relativa a la revisión del título XII de la Constitución Política vigente, cuya denominación actual es "De los ministros del despacho", debemos hacer unas consideraciones necesarias para abordar el tema, desde el punto de vista jurídico-conceptual y desde el punto de vista político.

Señalaremos brevemente que el cum-

plimiento de la función administrativa, en nuestra organización como República Unitaria, se sustenta, por una parte, en la presencia de los funcionarios o entidades encargados de ejercer la actividad administrativa que regulan la Constitución y la ley, y por la otra, en los medios que tiene el Gobierno de encargar, en sentido amplio, a los funcionarios o entidades el ejercicio de las competencias que tienen constitucional y legalmente las corresponden.

Los ministerios y departamentos administrativos son, pues, entidades u organismos de la Administración Nacional Central, que siguen en importancia a la Presidencia de la República, que dirigen, coordinan y ejecutan servicios públicos. Según el régimen constitucional vigente, la regulación de ellos en cuanto a su creación y a la fijación de escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales, corresponde a la ley.

A la cabeza de estas entidades se encuentran los ministros del Despacho o los jefes de departamentos administrativos, categorías de funcionarios ambas de igual jerarquía dentro de la organización de la Rama Ejecutiva, cuya presencia se justifica básicamente por la necesidad de especialización en el manejo de los asuntos de competencia del presidente.

Uno es, pues, el organismo llamado Ministerio o Departamento Administrativo y otra, la persona natural en cuyos hombros recae la responsabilidad de ejercer tales funciones específicas.

Los cuatro artículos que forman parte del título XII actual establecen, en su orden, normas relativas a los ministerios y departamentos administrativos como organismos, cuya creación, denominación y precedencia corresponde regular a la ley; además, aluden a la competencia del presidente de la República en lo relativo a la distribución de los negocios según las afinidades, entre esos organismos. Indican los restantes preceptos en relación con los funcionarios, ministros y jefes de departamentos administrativos, sus calidades para desempeñar el cargo, sus funciones políticas en relación con el Congreso y sus funciones administrativas, cobijadas las últimas bajo el manto aparente de la delegación.

1. El artículo 132 vigente, como ya se anotó, hace referencia al número, nomenclatura y precedencia de los ministerios y departamentos administrativos, las cuales deben ser determinados por la ley. Este último aspecto, el de precedencia, tocante con las posibles faltas del presidente de la República y del designado (o del vicepresidente si se acoge esta figura) que también tiene importancia en lo relativo a la figura del ministro delegatario, ha de seguir siendo objeto de regulación legal, junto con los otros dos aspectos a que se refiere el inciso 1º.

La tendencia dentro del grueso de proyectos y propuestas presentados a la Asamblea Constituyente es la de preservar el artículo constitucional vigente.

Así lo demuestran los proyectos de Jesús Pérez, Diego Uribe Vargas, María Teresa Garcés, Iván Marulanda, Alfredo Vázquez y Aida Abella, Hernando Herrera, Partido Social Conservador; también muestran esa tendencia las propuestas de Quiruma, Centro de Estudios Colombianos, Futuro

Colombiano y Hugo Escobar. Los proyectos siguientes presentan algunas supresiones o adiciones: el del Gobierno (que suprime la facultad legislativa del Congreso en cuanto al número y nomenclatura de esos organismos), Juan Gómez (que consagra en el inciso 1º la conformación del Gobierno nacional y señala la coordinación operativa de los Ministerios y de los sectores, con la asesoría del director nacional de Planeación), Guillermo Plazas (que menciona en el artículo la postedad nominadora de los ministros y jefes de departamentos administrativos) y Rodrigo Lloreda, (que suprime el inciso 2º y lo remplaza por las calidades para ocupar tales cargos); igual sucede con las reflexiones del expresidente Alfonso López (que sugiere una sesión quincenal en la Cámara de Representantes destinada a la formulación de preguntas orales a los ministros del despacho). Sin embargo, estos últimos mantienen la esencia del precepto actual.

No podemos menos que sumarnos a esa tendencia generalizada, advirtiendo que el inciso 2º, como atribución propia que es del Presidente, debe ubicarse en el artículo constitucional que le indique las atribuciones propias que le corresponden.

2. En cuanto a las calidades para ser Ministro consagradas en el artículo 133 de la Constitución Política vigente, que no son otros que los mismos para ser Representante a la Cámara, debemos anotar antes que todo, que deben hacerse extensivos expresamente a los Jefes de Departamentos Administrativos, por tener igual jerarquía que los primeros, y formar parte integrante del Gobierno Nacional, muy a pesar de que la tendencia a conservar el artículo vigente es amplia, según se ve en los proyectos del Gobierno, Jesús Pérez, Diego Uribe Vargas, María Teresa Garcés, Iván Marulanda, Alfredo Vázquez, Hernando Herrera y Partido Social Conservador. Se oponen a esta tendencia los Delegatarios Guillermo Plazas, que señala como calidades para ser Ministro las mismas que para ser Presidente de la República, y Arturo Mejía Borda, que señala deben ser similares a aquellas exigidas para ser Parlamentario Ciudadano, más estrictas que las vigentes para ser Senador, al menos en cuanto a la edad de los aspirantes.

Aun cuando nos preocupa la necesidad, cada vez más evidente, de poder plantear unas directrices básicas para que el Presidente de la República, al ejercitar la postedad nominadora de los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, se vea obligado a nombrar funcionarios más calificados para disminuir el riesgo de falibilidad, que pueda conducir al trámite de una moción de observaciones o de censura, según alguna de ellas sea adoptada, como parece ser, por esta Asamblea, no podemos ser ajenos a la tendencia general de los proyectos presentados de abrir los espacios de participación política; la cual se manifiesta en el ánimo decidido de disminuir y hasta eliminar requisitos para aspirar a los diferentes cargos públicos.

Por ello somos partidarios de mantener los requisitos actuales, claro está, haciendo extensivos a los Jefes de Departamentos Administrativos, como ya se anotó.

3. El régimen constitucional vigente señala a los Ministros como órganos de

comunicación del Gobierno con el Congreso; fija como competencia suya la facultad de presentar proyectos de ley y la de tomar parte directa en los debates en el Congreso por si o por intermedio de los Viceministros. Señala para los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos el deber de presentar dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su dependencia y sobre las reformas que la experiencia aconseje que se introduzcan. También consagra la facultad de las Cámaras de requerir la asistencia de los Ministros, y la de las Comisiones Permanentes de las Cámaras de requerir la asistencia de los Ministros, Viceministros, Jefes de Departamentos Administrativos y gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional.

Sin embargo, consideramos oportuno señalar a los Ministros y a los Jefes de Departamentos Administrativos como los funcionarios que concurren con el Presidente de la República en el ejercicio de las funciones del Gobierno y como los Jefes Superiores de la Administración, que dirigen la actividad administrativa y ejecutan en concreto la ley, bajo la orientación, claro está, del Presidente de la República.

Las funciones de contenido político que señala el régimen constitucional vigente a los ministros en relación con el Congreso, disminuidas por su carácter más técnico que político en relación con los Jefes de Departamentos Administrativos, se deben mantener. No obstante, frente a la disposición actual no se puede desconocer que la Asamblea persigue el fortalecimiento del control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, tendencia que se ha mostrado en casi todos los proyectos y propuestas presentadas a consideración de esta Asamblea, a través de la consagración de la moción de observaciones o de censura. No obstante, en los términos en que fue aprobada la moción de censura en primer debate, inexorablemente se debe conservar el artículo 134 vigente en su inciso 3º.

Las razones que nos llevan a velar por la preservación del artículo actual obedecen al desarrollo jurídico y práctico que tienen en nuestro país las relaciones políticas entre el Congreso de la República y el Gobierno. En efecto, podemos señalar que la presencia de los ministros del Despacho en el Congreso, tiene tres categorías diferentes:

A. Aquellas audiencias o debates en los que se escucha al Ministro o al Viceministro para que explique las razones que motivaron la iniciativa legislativa del Gobierno respecto de un determinado proyecto de ley que está haciendo curso en el Congreso, para que exponga los lineamientos generales del mismo, absuelva interrogantes de los Parlamentarios, etc., con un ánimo fundamentalmente ilustrativo, desarrolladas dentro del ámbito de la colaboración armónica de las ramas del poder en la realización de los fines del Estado.

B. Aquellas audiencias o debates en los que el Congreso de la República requiere la presencia de los Ministros del Despacho para que rindan los informes que éstos le soliciten, hoy día en los términos establecidos en el numeral 4º del artículo 103, cuya reforma se pretende en la ponencia elaborada por el Constituyente Palacio Rúdas, que arriba citamos, y que abrirá el espacio jurídico para poder proponer la

moción de censura. Serán pues, estas audiencias o debates, aquellos por los cuales las Cámaras y las Comisiones Permanentes ejercerán el control político sobre el Gobierno.

C. Aquellas audiencias o debates de que trata el inciso 3º del artículo 134 vigente, por los cuales las Cámaras pueden requerir la asistencia de los Ministros y las Comisiones Permanentes también la de los Viceministros. Jefes de Departamentos administrativos y gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional, en ambos casos a manera de invitación, para que informen a los miembros de aquellas corporaciones sobre asuntos relacionados con los negocios a su cargo. Este tipo de comparecencias de los mencionados funcionarios no tienen alcance distinto al de informar a los miembros de las Cámaras o de las Comisiones Permanentes sobre su gestión, y en ningún momento abre el espacio jurídico para que se ejerza el control político que se pretende consagraron con la moción de censura.

La afirmación anterior se consolida al establecerse que ese control político sólo puede ejercerse sobre los Ministros del Despacho y no sobre los demás funcionarios que menciona el inciso 3º del artículo 134.

Se debe mantener, pues, la estructura del artículo vigente, nombrando a los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos como los funcionarios que concurren con el Presidente en el ejercicio de las funciones del Gobierno y como los Jefes Superiores de la Administración, que dirigen y ejecutan esa actividad, e incluyendo dentro de los funcionarios que pueden ser requeridos (invitados) por esas corporaciones del Congreso al Presidente del Banco Central, para concordar de una vez esta norma con el proyecto de articulado que se ha presentado a consideración de la Comisión Quinta, relativa al tema de la Banca Central. También aludimos de una vez a otros funcionarios de la rama ejecutiva, para lograr la coherencia necesaria con las disposiciones que regularán al Congreso en relación con aquella.

4. En cuanto al artículo 135, las posiciones de los diferentes proyectos tienen un hilo conductor consistente en mantener la facultad que se le atribuye al Presidente de la República de delegar sus funciones y la responsabilidad por el ejercicio de éstas, radicada en cabeza de quien recibe la delegación. No obstante existen algunos puntos de distinción.

En efecto, el proyecto del Gobierno señala que además del Presidente de la República, los ministros, los jefes de Departamentos Administrativos, los Gobernadores y los Alcaldes podrán delegar funciones administrativas en quienes señale la ley; el M-19 enumera los funcionarios en quienes puede delegarse, incluye a los Superintendentes y prohíbe la delegación de las funciones presidenciales que se ejercen como Jefe de Estado; Guillermo Plazas incorpora un inciso relacionado con la potestad nominadora de los Ministros, los Jefes de Departamentos Administrativos y los directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional, y señala excepciones; Rodrigo Lloreda, señala como excepción a la facultad de delegación, la relativa a las funciones del Presidente como

Jefe de Gobierno, que permite sólo en el caso de ausencia temporal, a menos que se trate de potestad reglamentaria en materias específicas.

En cambio, conservan intacta la disposición vigente los proyectos de Jesús Pérez, Diego Uribe, María Teresa Garcés, Iván Marulanda, Hernando Herrera y Arturo Mejía; lo mismo sucede con las propuestas del Centro de Estudios Colombianos, Universidad Sergio Arboleda, Futuro Colombiano y Hugo Escobar.

El artículo 135 actual intenta dar al Presidente las herramientas necesarias para distribuir funciones administrativas y facilitar así su cumplimiento. Pero no es claro si la disposición se refiere al fenómeno de la delegación o al de la desconcentración, dado que el delegante se exime de responsabilidad, y sin embargo, puede revocar las decisiones del delegatario, e inclusive, reasumir la función delegada. El artículo actual repite en sus dos incisos lo relativo a la responsabilidad en cabeza del delegatario, debido tal vez a la falta de codificación adecuada, pues no queremos imputar el error al reformador constitucional; y no es claro al decir que la ley señalará las funciones que pueden ser delegadas, y consagrará a la vez la posibilidad de que Presidente revoque las decisiones del delegatario y de que resuma la facultad sin que medie ley.

Por lo anterior, debemos hacer referencia a varios conceptos administrativos que deben tener regulación constitucional para el buen desempeño de las funciones administrativas: la centralización, la descentralización, la desconcentración y la delegación.

La centralización hace relación a un fenómeno político que afecta la organización del ente estatal, consistente en que el Estado se organiza en torno a un solo poder central, que se ejerce a través de diferentes ramas; existe una sola autoridad que encabeza ese poder central, de la cual se desprenden las demás funciones del Estado. En nuestro ordenamiento constitucional vigente, el centralismo tiene su fundamento en los artículos 1º y 55, que en su espíritu, serán conservados por esta Asamblea, a pesar de las reformas que posiblemente se les introducirán.

La descentralización, es a su turno un fenómeno que busca mayor eficacia en el ejercicio del poder, mediante la asignación de competencias a diferentes personas jurídicas de carácter administrativo. Es una contraposición necesaria a la centralización política para lograr los cometidos estatales. Se puede descentralizar territorialmente (a través de los entes territoriales de los niveles nacional, regional, departamental, municipal, distrital, etc.), funcionalmente o por servicios (a través de los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del Estado y las sociedades de economía mixta) y por colaboración (a través de la asignación de competencias a entidades distintas a las anteriores, que pueden ser de naturaleza privada).

La descentralización, hoy día tiene cabida a nivel constitucional a partir del artículo 5º vigente, y la seguirá teniendo, máxime el profundo estudio que la Comisión Segunda está haciendo sobre reorganización territorial. No obstante, conviene consagrarse expresamente la descentralización, además

de la territorial, la que se hace funcionalmente o por servicios y la que se hace por colaboración, para señalar así los fundamentos que deben regir estos fenómenos.

La delegación es un fenómeno de transferencia de competencias a personas o funcionarios para que actúen de manera independiente y definitiva, pudiendo el delegante reasumir la competencia y revocar la decisión, según lo determine la ley que permita la delegación. La titularidad de la función no se pierde por parte del delegante y tampoco se rompe con su responsabilidad, que se radica entonces en quien delega como en quien se delega. La ley deberá ocuparse en concreto de este aspecto.

La desconcentración obedece a una distribución de competencias dentro del órgano ejecutivo, sobre una dependencia generalmente carente de personalidad jurídica. Al ente en el que se desconcentra se le otorga autonomía administrativa para ejercer la función que le es transferida por ley, y la responsabilidad radica en quien ejerce la competencia.

En principio, el artículo 135 vigente consagra el fenómeno de la desconcentración, por cuanto exime de responsabilidad al delegante. Es por ello que la delegación y la desconcentración deben consagrarse y diferenciarse a nivel constitucional.

Es oportuno repetir que la delegación de funciones no la hace el Presidente de la República sino el Gobierno como órgano del Ejecutivo, por las razones ya explicadas, por lo cual el artículo constitucional que sugerimos debe quedar consagrado teniendo en cuenta esta realidad.

Somos partidarios de que se acoga la fórmula presentada por el Gobierno, que persigue consagrar a nivel constitucional la facultad de delegación de los Ministros, de los Jefes de Departamentos Administrativos, de los Gobernadores y de los Alcaldes sobre sus subalternos, para responder así a dos circunstancias: en primer lugar, para regular constitucionalmente una realidad que no se puede desconocer en los distintos niveles de la Administración, cuyas cabezas delegan hoy por hoy sus funciones en los inferiores. En segundo lugar, para lograr consolidar los principios de economía, eficiencia y eficacia como los que deben orientar, en todas las instancias, el ejercicio de la función ejecutiva en todos los niveles de la Administración a través de la consagración constitucional de esta facultad en cabeza de los funcionarios ya mencionados.

En síntesis, con la reforma del Título XII, que vendrá a corresponder, de ser aprobado, al Capítulo IV del Título XI, "De los Ministros y de los Jefes de Departamentos Administrativos" pretendemos definir a los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos como los funcionarios que concurren con el Presidente de la República para conformar el Gobierno y como los Jefes Superiores de la Administración, y señalamos a los Ministros como órganos de comunicación del Gobierno con el Congreso.

Así mismo, en el nuevo Título XII "De la Actividad Administrativa" consagramos los mecanismos por los cuales se debe cumplir la función administrativa: la descentralización, la delegación y la desconcentración,

para lograr así la coherencia que necesita la Constitución para fortalecer y estructurar, de manera lógica y armónica, el órgano ejecutivo y facilitar y promover el ejercicio de las funciones a su cargo, y determinar claramente quiénes lo conforman, con sus funciones especiales y la manera de cumplirlas eficazmente.

Anexamos el estudio de los proyectos y propuestas relacionadas con la reforma del Título XII vigente, por cuanto las relativas al Título XI ya se hicieron conocer con otros informes.

PROUESTA DE ARTICULADO

El Título XI quedará así:

Título XI. Del Gobierno, del Presidente de la República y del Designado (Vicepresidente), de los Ministros y de los Jefes de Departamentos Administrativos.

Capítulo I: Del Gobierno

Artículo 114. Son funciones propias del Gobierno:

1. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento;

2. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo los órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes;

3. Nombrar a los directivos o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar cualesquier empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o las leyes posteriores.

En todo caso el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente sus agentes (salvo lo que dispone para los rectores de las instituciones de educación superior);

4. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el gobierno y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a la ley. El Gobierno no podrá crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales;

5. Dar permiso a los empleados nacionales que lo soliciten, para admitir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros, con carácter temporal;

6. Disponer de la fuerza pública y conferir grados militares, excepto los que correspondan al Senado de la República;

7. Mantener y conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado;

8. Prover la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera, y ajustar y ratificar el tratado de paz, habiendo de dar inmediatamente cuenta documentada al Congreso;

9. Permitir en receso del Senado y previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República;

10. Cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión con arreglo a las leyes;

11. Dirigir y supervisar la enseñanza y la educación nacional de acuerdo con la ley general;

12. Celebrar contratos para la prestación de servicios y la ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes;

13. Ejercer la inspección y vigilancia sobre el Banco de Emisión, sobre sus directivos y demás empleados, de acuerdo con ley marco;

14. Coordinar y supervisar, a través de la Comisión de Control Financiero, la inspección, vigilancia y control de todos los establecimientos financieros, inversionistas institucionales, sociedades mercantiles, entidades cooperativas, bolsas de valores, intermediarios bursátiles y demás entidades, y hacer cumplir las normas de intervención, de acuerdo con ley marco;

15. Organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el ahorro privado, el comercio exterior y el cambio internacional, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, de acuerdo con leyes marco;

16. Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a las leyes;

17. Expedir cartas de naturaleza, conforme a la ley;

18. (Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados... —corresponde a otra Subcomisión—).

ARTICULO 115. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

1. Concurrir a la formación de las leyes presentando proyectos por intermedio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos, y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución;

2. Ejercer las facultades a que se refieren los artículos (76. ordinal, 12, 80, 121 y 122), dictar los decretos con fuerza legislativa allí previstos y rendir al Congreso informes sobre el ejercicio de dichas facultades;

3. Convocarlo a sesiones extraordinarias;

4. Presentar al Congreso el Plan General de Desarrollo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el (artículo 80), y dentro de los términos estipulados en esta (norma).

5. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos, conforme a lo previsto en el artículo (208);

6. Dar a las Cámaras Legislativas los informes que éstas soliciten sobre negocios que no demanden reserva;

7. Prestar eficaz apoyo a las Cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición, si fuere necesario, la fuerza pública.

ARTICULO 116. Corresponde al Gobierno, en relación con la rama judicial:

1. Prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias;

Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley que regule el ejercicio de esta facultad. En ningún caso los indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares.

El Gobierno informará al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad.

ARTICULO 117. Corresponde al artículo 121 vigente. Estado de Sitio. (En estudio de otra Subcomisión).

ARTICULO 118. Corresponde al artículo 122 vigente. Estado de Emergencia Económica y Social. (En estudio de otra Subcomisión).

CAPITULO II

Del Presidente de la República

ARTICULO 119. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y la Suprema Autoridad Administrativa, simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento integral de la Constitución y de las leyes se compromete a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

El Presidente de la República será elegido para un período de... años (Remitirse al articulado propuesto en la Ponencia correspondiente presentada a la consideración de la Comisión Tercera).

ARTICULO 124. Corresponde al Presidente de la República:

1. Instalar y clausurar las sesiones ordinarias del Congreso;

2. Presidir el Consejo de Ministros;

3. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Jefes de Departamentos Administrativos.

4. Distribuir los negocios, según sus afinidades, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos;

5. Presentar al Congreso, al inicio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la Administración, sobre los de ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura;

6. Dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como Comandante Supremo de las Fuerzas Militares de la República.

CAPITULO III

Del Designado (Vicepresidente)

(Remitirse al articulado propuesto en la Ponencia Presentada a consideración de la Comisión Tercera).

CAPITULO IV

De los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos

ARTICULO 132. "El número, nomenclatura y precedencia de los distintos Ministerios y Departamentos serán determinados por la ley.

ARTICULO 133. (Modificaciones) Para ser Ministro o Jefe de Departamento Administrativo se requieren las mismas calidades que para ser Representante a la Cámara.

ARTICULO 134. (Modificaciones) Los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos concurren con el presidente de la República en el ejercicio de las funciones del Gobierno.

Los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos son los Jefes Superiores de la Administración, quienes dirigen la actividad administrativa y ejecutan la ley.

Los Ministros en relación con el Congreso son órganos de comunicación del Gobierno; presentan a las Cámaras proyectos de ley,

atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o a través de los Viceministros.

Los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su Ministerio o Departamento, y sobre las reformas que la experiencia aconseje que se introduzcan.

Las Cámaras pueden requerir la asistencia de los Ministros, y las Comisiones Permanentes de las Cámaras pueden requerir, además, la asistencia de los vice-ministros, de los Jefes de Departamentos Administrativos, del Presidente del Banco Central, de los gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional y de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

TITULO XII De la Actividad Administrativa

ARTICULO 135. La actividad administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad, a través de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las Autoridades Administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado

cumplimiento de los fines del Estado, en los términos que establezca la ley.

La Administración Pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejerce en los términos que señale la ley.

Capítulo I De la Descentralización Administrativa.

ARTICULO 136. (Modificado) Las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios sólo pueden crearse por ley, o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en los términos y condiciones que señale la ley.

El régimen jurídico general de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de su jefes, Directores o Gerentes es regulado por la ley.

Capítulo II De la Delegación de Funciones

ARTICULO 137. Para el ejercicio de la actividad administrativa, el Gobierno puede delegar funciones en sus Ministros o Jefes de Departamentos Administrativos, de acuerdo con ley orgánica.

El Gobierno puede reasumir las funciones delegadas, con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica.

Los Ministros, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Gobernadores, los Alcaldes, los Superintendentes y los Jefes, Directores o Gerentes de las demás entidades administrativas pueden delegar funciones, en los términos que señale la ley, con la responsabilidad que ésta indique.

Capítulo III De la Desconcentración de Funciones

ARTICULO 138. Los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las demás entidades administrativas que señale la ley, cumplen, bajo su propia responsabilidad, las funciones administrativas que les atribuye la ley.

Capítulo IV De la Concertación

ARTICULO 139. La Administración puede concertar su actividad, en los términos que señale la ley, con los particulares organizados destinatarios de sus reglamentaciones.

Señores Constituyentes:

HERNANDO HERRERA VERCARA,
CARLOS LLERAS DE LA FUENTE, ANTONIO NAVARRO WOLFF, JOSE MATIAS ORTIZ, ABEL RODRIGUEZ.

**Guía
Comisiones
Constitucionales
(II)**

COMISION

CRITERIO AUTOR	EJECUTIVO						LEGISLATIVO		
	El poder ejecutivo	Elección de Presidente	Competencia del Presidente	Reemplazo del Presidente	Ministros	Administración pública	Composición	Atribuciones	
JESÚS PÉREZ GONZALEZ R.	Forma de Gobierno Presidencial	Período de 5 años. Segundo año. Fecha diferente. No reelección.		Vicepresidente elegido en misma fórmula.		Carrera administrativa a todos los niveles de gobierno. La permanencia en el cargo de los funcionarios aún no cumpla seis años.	Senado de 114 miembros. Cámara insuficiente.	Reunión en un solo cuarto para votos efectivos.	
GOBIERNO NACIONAL	Presidencial	Por 4 años. No reelección.	En relación con la administración de Justicia, como Jefe del Estado y como Jefe del gobierno y la administración.	Designado elegido por 2 años por el Congreso.	Mismas calidades que para ser representante.	Delegación de funciones. Carrera administrativa.	Senado de 180 miembros. Cámara integrada por diputados según población y por 2 circunscripciones especiales.	Reformar la Constitución, legislar, aprobar el presupuesto, decidir impuestos y ejercer control político.	
DIEGO URIBE VARGAS	Presidencial		En relación con el Congreso, con la administración de justicia y como Jefe del Estado y como Jefe del gobierno y la administración.	El designado.					
ANTONIO NAVARRO Y OTROS (M-19)	Excepción de la legislación constitucional. El Presidente, los gobernadores y los alcaldes. Generalización descontrolada. Los alcaldes y los gobernadores no tienen autoridad administrativa.	Período de 4 años y a doble vuelta.	En relación con el organismo judicial, con la administración de justicia y con la administración pública.	Vicepresidente elegido en la misma forma.		Carrera administrativa. Responsabilidad.	Universal, confirmado por la Cámara de Representantes. Hasta 200 miembros elegidos en distrito uninominal.		
JUAN GOMEZ MARTINEZ HERNANDO LONDONÓ	Ejercicio por el Presidente, los gobernadores y los alcaldes. Generalización descontrolada. Los alcaldes y los gobernadores no tienen autoridad administrativa. El concejo de gobierno ejerce coordinación sectorial territorial.	Período de 4 años y a doble vuelta.	Como Jefe de Estado y Jefe del Gobierno.	En vicepresidente elegido en misma forma electoral.	El ministro de gobierno nombra directamente. El jefe de administración tiene igual rango que los ministros.	Habrá desarrollo institucional de las autoridades. Una mayor capacidad en todos los niveles de gobierno. Carrera administrativa y responsabilidad.	Senado de 113 miembros en su totalidad. Cámara de Representantes. Se incrementa la base para el Senado. Período de 3 años.	Legislador y control político. Ley orgánica, códigos, estatutos y leyes marco.	
CONSTITUC. VIGENTE	Presidencial.	Período de 4 años.	Con relación al Congreso, a la selección y como Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa.	El designado y los ministros según precedencia legal.	Agente del Presidente. Conformar con él el gobierno. Delegación.	Preparación de acumular autoridades. Funciones establecidas por norma.	Senado de 113 miembros y Cámara de Representantes. Se incrementa la base para el Senado. Período de 3 años.	Legislador y ejer. los ministerios.	
GUILLERMO PLAZAS ALCID		Período de 4 años y a doble vuelta.		Vicepresidente elegido en misma fórmula.			Senado y Cámara. Experiencia. Se incrementa la base para el Senado y la Cámara. Período de 3 años.	Legislador y control político.	
RODRIGO LLOREDA CAICEDO		Período de 4 años y a doble vuelta.	Jefe de Gobierno y como Jefe de la Administración Nacional.						
MISAEI PASTRANA Y OTROS (P.S.C.).	A doble vuelta.		En relación con el Congreso, con la Administración de Justicia y como Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa.			Carrera administrativa según órgano. Ensayo.	Senado de la República y Cámara de Representantes. Se incrementa la base para el Senado y la Cámara. Período de 3 años.		
LORENZO MUELAS				Vicepresidente elegido en misma fórmula.			Circunscripción electoral especial para Senado y Cámara de las comunidades indígenas.		
HORACIO SERPA, GUILLERMO PERRY Y EDUARDO VERANO		A doble vuelta.		Vicepresidente elegido en una misma forma electoral.					
ARTURO MEJIA BORDA		Período de 3 años.					El Senado y el Parlamento Andino.		
RAIMUNDO EMILIANI Y CORNELIO REYES							Senado por 4 años y Cámara por 3 años. Se incrementa la base para el Senado. Los senadores representan a las entidades territoriales y los representantes a la población.		
CARLOS LEMOS SIMMONDS						Responsabilidad de los funcionarios. Los gobiernos administrativos seguirán agiles y eficientes. Carrera administrativa.		Reformar la Constitución, dar las leyes y ejercer control político. Modificación del artículo 80.	
ANTONIO NAVARRO (Concejo de Bogotá)									
IGNACIO MOLINA GIRALDO Y OTROS								Reformar la Constitución, en particular las leyes y ejercer el poder político.	
ALFREDO VASQUEZ Y AIDA ABELLA (U.P.)		4 años y segunda vuelta.		Vicepresidente elegido en misma fórmula.				Reformar la Constitución, legislar, ejercer el control político y las funciones especiales.	
FERNANDO CARRILLO				Vicepresidente de la República elegido en misma fórmula.					
ANTONIO GALAN SARMIENTO	El Presidente como Jefe de Estado. Jefe de la rama ejecutiva y de las Fuerzas Armadas. Tanto por el presidente como por el Jefe de Estado, las relaciones entre la Constitución y las Fuerzas Armadas. La rama ejecutiva admite los bienes de la Nación, ejercer la libertad plena y representar los intereses nacionales.			Vicepresidente de la República elegido en misma fórmula.			Senado de 120 miembros appointmentaria. Cámara de Representantes según población y 2 circunscripciones especiales.		
								Senado y Cámara en circunscripciones departamentales. Senado de 60 miembros y Cámara de 120. Reelección por dos períodos adyacentes. Para las corporaciones, concejos, alcaldes y regidores, los mandatarios cumplirán mandatos fijos elegidos por elección popular.	
								La función legislativa se realizará por el Congreso a través de los reglamentos constitucionales, leyes marco, leyes orgánicas y leyes ordinarias.	

TERCERA

(Continuará)

Proyectos No Institucionales

Desarrollo Económico, Social y Educativo

PONENTES Y AUTORES:
**COLOMBIA 2001 y la
UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA**

Resumen

Hay que planear el desarrollo nacional, como mandato constitucional de obligatorio cumplimiento, desde el municipio y no desde la capital de la República o desde las capitales de los departamentos.

Antes de plantear el tema central de la propuesta, tenemos que diferenciar, constitucionalmente, dos conceptos que frecuentemente se confunden:

1. EL PLAN DE DESARROLLO (municipal, departamental, nacional), y

2. EL PLAN DE GOBIERNO (del alcalde, del gobernador, del presidente de la República).

El Plan de Desarrollo será fijado por las corporaciones públicas (Concejo Municipal, Asamblea Departamental, Congreso Nacional). El mencionado plan contendrá las políticas, objetivos y logros económicos, educativos, sociales, etc. que se pretenden alcanzar en un tiempo determinado. Si hay plan de desarrollo sabremos para dónde va el municipio, el departamento, la nación entera. Si hay plan de desarrollo la comunidad local tendrá esperanza en el futuro de su municipio, de su región.

El Plan de Gobierno, en cambio, es el documento escrito que presentará el candidato aspirante a la alcaldía, a la gobernación o a la Presidencia de la República a sus electores, donde se establecen con claridad las estrategias o medios para lograr las metas propuestas en el plan de desarrollo.

El plan de Gobierno constituye requisito constitucional para la posesión de las autoridades antes mencionadas (alcalde, gobernador, presidente de la República).

El plan de desarrollo, entonces, estará por encima de los gobiernos de turno y no podrá ser manejado por los polítiqueros demagogos.

Si la Constitución política ordena que la Planeación del Desarrollo Económico Social y Educativo, hay que hacerla desde el municipio, se facilitará la planeación departamental y nacional.

En síntesis nuestra propuesta dice:

La planeación económico-social y educativa de la nación colombiana es obligatoria en el municipio, en el departamento y en la nación.

La planeación del desarrollo económico-social y educativo le corresponde a las siguientes corporaciones públicas: Concejo municipal, Asamblea departamental y Congreso Nacional como voceros auténticos de las comunidades que representan.

La planeación del desarrollo económico-social y educativo se cumplirá mediante la aplicación de los siguientes pasos de obligatorio cumplimiento:

Primer paso: elaboración y adopción del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). El PDM será elaborado participativamente por la comunidad local (alcalde, concejales, organizaciones, familias, ciudadanos, etc.) y adoptado por el Concejo Municipal para el período indicado por la Asamblea Nacional Constituyente.

VENTAJAS DE LA PROPUESTA: entre otras se destacan las siguientes:

01. Habrá justicia en el reparto y asignación de los recursos del municipio, del departamento, de la nación. Todos los municipios tendrán participación.

02. Acabaremos con el abandono de localidades y regiones enteras. Estas entrarían a integrarse a una nación grande, promisoria e identificada con sus necesidades.

03. Se evitarían las migraciones de las provincias a las grandes urbes por cuento el desarrollo estaría repartido equitativamente en todos los municipios de Colombia. Se detendrían los cinturones de miseria e injusticia que cada día agobian a las grandes ciudades.

04. La juventud encontraría futuro en su municipio, en su región y aportaría todo su potencial creativo y de trabajo para el desarrollo de su comunidad.

05. La subversión no tendrá argumentos para continuar su lucha contra la corrupción política y la práctica demagógica y excluyente del desarrollo económico.

06. Se acabarían las empresas electorales, clientelistas, politiqueras, etc.

07. Se acabaría la improvisación en la política económica del país.

08. Se redefiniría la política como ciencia y no como arte.

09. Se racionalizaría la utilización y cobertura de los servicios públicos.

10. Reactivaríamos sectores de la economía que la violencia ha perturbado negativamente, retardando el desarrollo de comunidades locales y regiones productivas.

11. Obtendríamos la paz y el desarrollo concertados desde la Constitución política.

COMENTARIO FINAL:

¿Estará el país en posibilidades de continuar administrándose por reacción cada vez que ocurre o se acepta una situación crítica?

¿Estaremos en disponibilidad de asignar multimillonarias sumas de dinero para la solución de los problemas sociales que cada día se incrementan en las grandes ciudades al no estar éstas controladas por un plan de desarrollo económico social y educativo?

¿Tendremos el dinero suficiente para hacerle frente a la inconformidad, al descontento y al subdesarrollo creciente de las comunidades locales al no disponer de un plan de desarrollo?

Creemos que no. Creemos que tenemos que modificar el esquema de planeación económica y social y hacer obligatorios los planes de desarrollo (municipal, departamental, nacional) a través de un ordenamiento constitucional vigoroso y fuerte.

Autores y proponentes:

1. Colombia 2001 (Humberto Ospina Sánchez). Apdo. Aéreo 43721, Bogotá.

2. Centro de Investigaciones (Fernando Manzanares) Universidad Piloto de Colombia, Bogotá.