



GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 63

Bogotá, D.E., martes 30 de abril de 1991

Edición de 16 Páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

HORACIO SERPA URIBE
Presidente

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO
Relator

RELATORIA

ACTAS DE COMISION

COMISION II

Presidente: **JUAN GOMEZ MARTINEZ**

Secretario Ad-hoc: **EDUARDO VERANO**

ACTA Nº 1
(Pág. 2)

ACTA Nº 2
(Pág. 2)

ACTA Nº 3
(Pág. 3)

ACTA Nº 4
(Pág. 4)

ACTA Nº 5
(Pág. 5)

Proyectos No Institucionales

Reformas Constitucionales Fundamentales

Autor: **FUNDESCO**

(Pág. 10)

ACTAS DE COMISION

COMISION II

Presidente: **JUAN GOMEZ MARTINEZ**

Secretario Ad-hoc: **EDUARDO VERANO**

ACTA N° 1

(12 de febrero de 1991)

En horas de la tarde del día martes 12 de febrero, después del acuerdo leído en la sesión plenaria sobre la conformación de las mesas directivas en diferentes comisiones, se reunió, en el salón previsto para el efecto, la Comisión II permanente, que tratará los temas de "Ordenamiento territorial del Estado, Autonomía regional y local", como lo dispone el reglamento.

A la Comisión asistieron los siguientes honorables constituyentes:

Castro Jaime, Espinosa Eduardo, Fals Borda Orlando, Fernández Juan B., Giraldo Fernando, Gómez Juan, Muelas Lorenzo, Ospina Mariano, Pineda Héctor, Ramírez Cardona Augusto, Reyes Cornelio, Trujillo Carlos Holmes, Verano Eduardo, Zafra Gustavo.

Para los cargos de presidente y vicepresidente se eligieron los honorables constituyentes **JUAN GOMEZ** y **LORENZO MUELAS**, respectivamente.

Inmediatamente procedió a la instalación oficial de la Comisión el señor presidente de la Asamblea, honorable constituyente **ANTONIO NAVARRO WOLFF**, quien recordó los deberes de los miembros de la Comisión, la importancia de la misma y el compromiso que tienen con Colombia.

Hicieron uso de la palabra los siguiente constituyentes:

Eduardo Verano, Orlando Fals Borda, Cornelio Reyes, Eduardo Espinosa Facio Lince, Carlos Holmes Trujillo, Lorenzo Muelas, Héctor Pineda, Jaime Castro, Juan B. Fernández, quienes trataron los siguientes temas:

La importancia de establecer un vínculo con la Comisión V al hablar de autonomía fiscal y otros temas económicos que competen a las regiones.

La posibilidad de reunir la Comisión II en otras regiones del país, la necesidad de que exista una coordinación entre todas las comisiones permanentes. La definición de

los temas específicos que se deben tratar en la Comisión II.

A pesar de haber la solicitud el uso de la palabra por parte de otros honorables constituyentes, se debió levantar la sesión ya que fue informada la comisión que la plenaria estaba sesionando.

Se convocó para el jueves 14 de febrero a las 9:00 de la mañana para oír los temas específicos que se tratarán en la Comisión II, de acuerdo con el listado que pondrá a la consideración el honorable constituyente **JAIME CASTRO**. El honorable constituyente **EDUARDO ESPINOSA**, también dejó como constancia el consenso de Cartagena.

Se levantó la sesión a las 3:00 p.m., y se convocó para el jueves 14, a las 9:00 a.m.

Los honorables constituyentes **GOMEZ** y **MUELAS** agradecieron la designación y prometieron trabajar con imparcialidad y desprendimiento por la buena marcha de la Comisión y por Colombia.

El presidente, **Juan Gómez M.** El secretario, **Eduardo Verano**.

ACTA N° 2

(15 de febrero de 1991)

Siendo las 10:00 a.m., del día 15 de febrero se reunieron en las instalaciones de la Asamblea Nacional Constituyente los honorables delegatarios de la Comisión II: "Ordenamiento territorial, autonomía regional y local", bajo la presidencia del doctor **JUAN GOMEZ MARTINEZ** quien estuvo acompañado de **LORENZO MUELAS** en la vicepresidencia y **EDUARDO VERANO DE LA ROSA**, secretario ad-hoc. Asistieron los siguientes delegatarios:

Castro Jaime, Espinosa Facio-Lince Eduardo, Fals Borda Orlando, Giraldo Carlos Fernando, Pineda Hernando, Trujillo Carlos Holmes, Zafra Gustavo.

Se excusó el doctor **CORNELIO REYES**.

La reunión tuvo por objeto discutir la temática para ordenar tanto las deliberaciones de la Comisión como las ponencias. El presidente de la Comisión dio comienzo a las presentaciones y cedió el uso de la palabra al doctor **JAIME CASTRO** por haberse acordado en la sesión anterior que el prepararía un temario para someterlo a la consideración de los miembros de la Comisión.

El doctor **JAIME CASTRO** presentó el

temario que se anexa a esta acta y explicó cada uno de los puntos y el alcance de la temática. En términos generales los miembros de la Comisión estuvieron de acuerdo habiéndose hecho anotaciones a la ampliación de la temática.

Las intervenciones de los miembros de la Comisión se dieron en el orden que sigue:

El señor presidente doctor **JUAN GOMEZ MARTINEZ**, intervino para expresar su acuerdo con que las áreas metropolitanas sean entidades territoriales, con que los departamentos tengan funciones taxativas y con la autonomía fiscal mas no con la soberanía fiscal de las entidades territoriales.

El delegatario **EDUARDO ESPINOSA** intervino para llamar la atención en el hecho de que las regiones deben quedar consagradas como entes territoriales y se deban establecer principios claros sobre planeación y participación.

El delegatario **HECTOR PINEDA** intervino para expresar su pensamiento sobre las autonomías regionales y bajo este punto compartir las grandes líneas del planeamiento temático de **CASTRO** y solicitar que se incluyeran otros temas tales como zonas

fronterizas, problemas de las etnias, distritos turísticos y la misma autonomía regional.

El doctor **GUSTAVO ZAFRA** intervino para decir que coincide con el enfoque del delegatario **JAIME CASTRO** y para conceptualizar sobre otros temas que deben ser tratados en la comisión, las regiones desde el punto de vista económico: las zonas fronterizas, las finanzas, las competencias y la cofinanciación, la incidencia de política macroeconómica en la vida municipal; la relación de la planeación nacional con el tema de la autonomía regional, el presupuesto, la participación ciudadana, los servicios públicos, el control fiscal, la carrera administrativa.

En concepto del delegatario **ZAFRA**, el sistema de autonomía no puede ir en contravía de la economía nacional y el modelo que se construya debe contribuir a la consolidación nacional y permitir que Colombia compita.

El constituyente **ORLANDO FALS BORDA**, expresó que las provincias y las regiones deben establecerse en la Constitución como entidades territoriales. Ilustró

a la Comisión sobre los estudios en que se basan sus propuestas.

Argumentó que la autonomía debe ser un concepto aplicado a la organización regional y deben aclararse bien las relaciones de la región con otros niveles. Es de la posición que a los Corpes hay que fortalecerlos y reconocer los elementos de una democracia participativa, una revocatoria del mandato y la posibilidad del ciudadano de intervenir en la cosa pública.

El delegatario LORENZO MUELAS, en su intervención argumentó sobre las causas de la problemática indígena. Desde el punto de vista territorial, totalmente olvidada en la propuesta del doctor CASTRO así, propuso que se debe reconocer con claridad la soberanía.

El delegatario EDUARDO ESPINOSA: hay que retomar el tema de la planeación que debe tener carácter territorial y ser de doble vía. Entiende la provincia como entes sub e intra formados por varios departamentos, y que las regiones deben permitir modificar la actual estructura y administración del Estado y deben tener autonomía y recursos para impulsar el desarrollo de su territorio. La planeación como elemento que amerita

hacer parte del temario.

El delegatario CARLOS HOLMES TRUJILLO, invitó a que las primeras reflexiones debían versar sobre temas básicos que sirvieran de hilo conductor así: primero, definir criterios rectores y evitar el casuismo; segundo, llegar a los grandes acuerdos sobre la región, el municipio, la naturaleza de estado que queremos; tercero, los criterios de la planeación, esto sin menoscabo de temas propios que se derivan de una concepción determinada de estado y que tienen que ver con las entidades territoriales y las relaciones entre los mismos.

El delegatario EDUARDO VERANO DE LA ROSA, estuvo de acuerdo con la temática presentado con el doctor CASTRO y con los planeamientos de quienes le habían precedido en el uso de la palabra presentada y habla de los puntos del acuerdo al que llegaron en Cartagena, los constituyentes costeos que se anexa a esta acta y expresó que era del criterio que se necesitaba introducir el tema de las autonomías de las ciudades portuarias. Concurrió con el delegado CARLOS HOLMES, en cuanto a la necesidad de aclarar y llegar a un acuerdo primero sobre el tipo de estado que se

quiere seguir sobre los entes (municipio, región, departamento) territoriales y los órganos de gobierno para proceder a establecer los grandes temas y luego repartir ponencias.

No habiendo en criterio de los miembros de la Comisión suficientes elementos para proceder a la inscripción en temas y habiéndose agotado las intervenciones, el señor presidente explicó los términos del reglamento en materia de ponencias y dejó para que en la próxima sesión los miembros trajeran resueltos los puntos o grandes hilos que deben conducir el debate acogidos las líneas indicadas por los delegados CARLOS HOLMES TRUJILLO y EDUARDO VERANO.

Propuso, antes de finalizar, que los asesores de los delegados se reunieran todos los martes bajo la coordinación de su asesor NESTOR CORREA para que intercambiaran ideas y para que establecieran tareas de coordinación. Esta propuesta fue acogida favorablemente.

Siendo las 12:00 m., se levantó la sesión.

El presidente, Juan Gómez M. El secretario, Eduardo Verano.

ACTA N° 3

(19 de febrero de 1991)

Siendo las 3 p.m. del día martes 19 de febrero, se reunieron los señores delegados de la Comisión II, en sesión presidida por el presidente de la misma, delegatario doctor Juan Gómez, y con la vicepresidencia del delegatario Lorenzo Muelas, quienes contaron con la colaboración del delegatario Eduardo Verano de la Rosa, como secretario. El quórum estuvo conformado por la asistencia de los delegatarios, doctores: Castro Jaime, Fals Borda Orlando, Reyes Cornelio, Trujillo Carlos Holmes, Verano Eduardo, Zafra Gustavo.

La sesión tuvo por objeto llegar a un acuerdo sobre el tipo de estado que se adecua a la situación del país, los entes territoriales que harían parte de la división política y del ordenamiento territorial, las competencias y las relaciones entre las distintas instancias territoriales, como fuera acordada en la anterior sesión de la Comisión. Las posiciones de los señores delegatarios en tales sentidos fueron de la manera siguiente:

El delegatario Carlos Holmes Trujillo, inició su intervención llamando la atención sobre las maneras en que determinados medios de comunicación estaban presentando noticias sobre propuestas de estudio a la Asamblea que defendían un Estado Federal, formas con la cual no estaba de acuerdo, entre otras razones, porque iba en contra de las soluciones que se requieren para consolidar la paz y la unidad nacionales. En su opinión, la forma de que no sea adecuada a la situación del país es la de un estado federal.

El delegatario Orlando Fals Borda, hizo uso de la palabra para concordar con la postura del doctor Trujillo, ya que en su

criterio el momento que vive el país no es propicio para hablar de federalismo. Así mismo, para convidar a los demás miembros de la Comisión a que se reconozca la crisis del centralismo y la realidad de las regiones y para que en los primeros artículos del nuevo texto constitucional quede consignado un principio que reconociera la región como un ente territorial con todos sus implicaciones y poderes jurídicos plenos y autónomos. Propone que la forma de estado propicio para Colombia, es la unitaria-regional, forma que implica reconocer la vigencia de los Corpes, concretamente el de la Costa Atlántica, y resolver el problema de la ambigüedad y yuxtaposición e indefinición de funciones de las corporaciones de desarrollo regional y de los propios departamentos, al respecto opina sobre la necesidad de llevar en consideración el delegatario Gustavo Zafra análisis de la forma de estado de manera conjunta con el factor económico, forma que precisamente ha sido omitida en el proyecto del Gobierno. Argumentó que junto con este elemento, es indispensable, también, analizar la planeación y presupuestación del gasto público, porque las formas que hoy en día existen, han sido diseñadas para reforzar la centralización en cuanto al manejo de las decisiones. La institucionalización de los Corpes, es un ejemplo, ya que ha sido una pretensión del DNP para impulsar su propia desconcentración y abrirle camino a una planeación regional bajo la dirección de la administración central.

En ese marco de circunstancias, se pregunta el delegatario Zafra, hasta dónde pueden ir las competencias de las regiones. En su criterio, el Estado que se construya y las atribuciones que se consagren, deben

proveer de verdadera autonomía económica a las regiones para que puedan decidir sobre sus propios asuntos sin las interferencias de los órganos centralizados de la planeación.

Opinó, así mismo, que no se puede duplicar el mapa de las entidades territoriales, región, departamentos, áreas metropolitanas, distritos, provincias, por cuando ello traería enormes problemas de coordinación e hipertrofia para el Ejecutivo por el excesivo crecimiento de la burocracia.

El constituyente Eduardo Verano de la Rosa, intervino para referirse a su propuesta temática, que se incorpora como anexo a esta Acta. Para reiterar su creencia en que la forma de estado que requiere el país es la de un estado regional, y de consignar principios constitucionales que verdaderamente contribuyan al desarrollo de las Juntas Administradoras Locales.

El delegatario Verano, concordó con el delegatario Zafra, en que el Corpes no ha sido ni llena la expectativa de los afectos a las regiones como entidades territoriales, ni mucho menos a los costeos, de ahí que la propuesta que está preparando reivindica una autonomía; siendo necesario revisar la distribución y la forma en que se manejan los recursos nacionales; porque es partidario de que se estudien fórmulas que permitan invertir la dinámica de la inversión nacional de tal manera que las regiones puedan correr con el mayor monto de la inversión y puedan promover el desarrollo social y económico de su jurisdicción. El delegatario Verano solicita a la presidencia de la Comisión para que interponga sus oficios, a fin de que el Go-

bierno nacional colabore con la comisión ofreciéndole información de primera mano y actualizada en materias de finanzas intergubernamentales y les aporte asesoría sobre cómo proyectar un esquema de reportes de ingresos y transferencias que contribuyan a fortalecer las entidades territoriales.

Comunicó a la presidencia que se constituye en vocero de los grupos regionales de los Llanos Orientales, en la forma en que le fuera solicitada por ellos, por considerar que sus anhelos y aspiraciones caben dentro de los temas que son materia de la Comisión Segunda. Finalmente, invitó a los miembros de la Comisión a que asistan al segundo encuentro de constituyentes costeños, los días 2 y 3 de marzo, en la ciudad de Barranquilla, en el cual se van a hacer planteamientos sobre el tema regional.

Durante su intervención, el delegatari Lorenzo Muelas pidió un suelo y un subsuelo propios para las comunidades indígenas del país y entera libertad para usufructuar de todos los recursos naturales, para defenderlos y cuidarlos, de tal manera que sus comunidades puedan vivir y crecer dignamente con un desarrollo artesanal que no acabe con la ecología del territorio. Considera que este es un derecho de las comunidades indígenas del país y expresó, que precisamente para reivindicarlo fue que se le eligió.

La intervención del delegatari Jaime Castro, se centró en establecer hilos, que en su criterio deben conducir al debate de la comisión, así:

El primer hilo conductor debe ser el de la descentralización en sentido amplio, con connotaciones políticas, fiscales y administrativas y junto con el criterio de una autonomía regional aplicable tanto a las áreas supradepartamentales, como también a las provincias, áreas metropolitanas, departamentos y asociaciones de municipio.

El delegatari Jaime Castro ilustró sobre la historia de las provincias que son un nivel intermedio entre el departamento y el municipio. Explicó que pese a que fueron anuladas en 1945, aún siguen siendo más fuertes en el oriente colombiano, donde están referidos al patriotismo regional, por eso propone que el segundo hilo conductor del debate sea el departamento, como eje a

través del cual se constituye la autonomía sin menoscabo de los otros entes territoriales (regiones, áreas, provincias) y que el tercer hilo conductor sea el municipio, como la célula básica de la construcción del Estado, gracias a su gran fuerza política y mucho contenido social.

El delegatari Castro, propone que se le asigne al municipio la competencia plena para hacer todo aquello que sea capaz y lo que desborde a su capacidad pasaría a ser competencia de las instancias que le sean subsiguientes. El delegatari Jaime Castro, concibe al municipio como promotor del desarrollo local y como una instancia de la cual arrancan la mayor presencia de las instituciones del Gobierno. En el desarrollo del concepto de autonomía local estaría, en su criterio, el cuarto hilo conductor de los debates de la Comisión y que en estos últimos puntos estén implícitos los temas de las comunidades indígenas.

El quinto hilo conductor, sería trabajar las entidades territoriales de manera integral en sus aspectos económico, fiscal, administrativo y político.

La intervención del delegatari Cornelio Reyes, fue para proponer a la Comisión, también, el estudio de las veredas, de las juntas comunales, porque en su criterio lo que se busca en los debates de la comisión es encontrar fórmulas para potenciar una participación del gran país rural que también es Colombia y proponer caminos que alivien a las comunidades rurales del centralismo municipal.

Juan B. Fernández, intervino cortamente para expresar que veía un gran consenso en casi todos los puntos: autonomía; forma de estado; nuevas entidades territoriales; pero no así en cuál de éstas debería desaparecer, punto en el cual, según su criterio, se encontraban los desacuerdos de los miembros de la Comisión.

Propuso que para la próxima reunión, el debate debería concentrarse en si el departamento debería desaparecer o no, en su concepto expresó que si debería desaparecer, por cuanto el departamento no es más que una ficción jurídica. En este punto agregó el tema de los recursos fiscales; el delegatari Juan B. Fernández, habiéndose declarado partidario de la región como un ente territorial, expresó ser de la opinión "como ya lo dijeron en el encuentro de constituyentes costeños" partidario de que

el subsuelo sea de los entes territoriales y que el problema de los repartos se solucionaría con mecanismos de transferencias, cifradas en fondos de reparto de regalías para que las regiones pudieran, de manera autónoma, manejar estos recursos.

Esa es una forma con la cual se pueden superar los problemas que actualmente impiden que los Corpes decidan realmente en materia de inversión de recursos. En ese punto del debate quedó claro que los miembros de la Comisión Segunda, aquella tarde estuvieron de acuerdo en que la forma de estado adecuada, sobre la cual centrar la discusión es la de un estado regional más o así en los niveles territoriales ni su número, competencias, estatutos políticos ni forma de expresión constitucional, aunque el delegatari Eduardo Verano dejó constancia de que la propuesta regional de los constituyentes costeños no implica, necesariamente, uniformidad para todo el territorio, habida cuenta de que es consciente de que esta forma no tiene antecedentes de vocación histórica y cultural en el oriente colombiano, como sí la tienen las provincias. El delegatari Jaime Castro estuvo de acuerdo en la propuesta de la propiedad del subsuelo para las regiones u otro ente diferente a la nación, y no estuvo de acuerdo con la supresión de los departamentos y de la idea de estado regional, porque considera suficiente el concepto de descentralización como hilo conductor.

Concluidas las intervenciones de los delegatarios allí presentes, la presidencia de la Comisión informó sobre los plazos y la forma en que en el reglamento se estableció el procedimiento para las propuestas y ponencias, y la mesa directiva de cada Comisión designe los ponentes.

Se acordó que la presidencia estudiará algunos temas, para el próximo martes 22 hacer el reparto de las ponencias y la importancia de establecer canales con otras comisiones.

Al final de la sesión se hicieron presentes los constituyentes: Carlos Rodado Noriega Carlos y Jesús Pérez González-Rubio.

Siendo las 5 p.m., el presidente levantó la sesión.

El presidente, Juan Gómez.

El secretario, Eduardo Verano

ACTA N° 4

(22 de febrero de 1991)

Siendo las 2:00 p.m. del día 22 de febrero, en el recinto de las sesiones de la Comisión II se dieron cita por pedido que hiciera a la Presidencia de la misma, el doctor Eduardo Verano de la Rosa, para informar sobre su visita a la Comisión V; estuvieron presentes: Eduardo Espinosa Facio-Lince, Augusto Ramirez Ocampo, Cornelio Reyes Reyes, Eduardo Verano, Gustavo Zafrá.

El señor presidente delegatari, Juan Gómez Martínez, en compañía del vicepresidente de la comisión delegatari Lorenzo Muelas, dieron comienzo a la reunión. El doctor Juan Gómez inició la sesión

explicando el motivo y origen de la iniciativa de la reunión y procedió a leer el informe que le fuera presentado por el delegatari Eduardo Verano —anexo a esta acta— en el cual daba cuenta de los resultados de su visita a la Comisión V.

En el uso de la palabra del delegatari Eduardo Verano de la Rosa amplió su informe expresando su parecer sobre la necesidad de que la Comisión II conozca del tema económico y de la forma en que se lleva el manejo de las finanzas nacionales de entes territoriales y sometió a la consideración de la comisión y su presidencia y

que se invite a los señores ministros de Gobierno y Hacienda, y el superintendente bancario a fin de tenerse una verdadera radiografía de los ingresos y distribuciones de los depósitos.

El delegatari Cornelio Reyes y Eduardo Espinosa, intervinieron para listar otras entidades cuyas autoridades también deben ser invitadas a las comisiones tales como Digidec, Corpes, Dainco, Planeación Nacional, Superintendencia Bancaria, Ministerio de Desarrollo.

Los delegatarios Carlos H. Trujillo, Gustavo Zafrá y Carlos Fernando Giraldo

solicitaron tener como invitados gobernadores y alcaldes menores uno de cada uno de las 5 categorías de municipios que tiene el país.

El delegatario y presidente de la Comisión Juan Gómez, intervino para anunciar que el alcalde mayor de Bogotá, asistiría el día 23 a las 11 de la mañana a una sesión en su carácter de presidente de la Federación Colombiana de Municipios para entregar un documento que ha sido preparado por Fescol, y anunció que el doctor Jaime Castro le había expresado su deseo de encargarse de la ponencia del Distrito Especial de Bogotá.

El delegatario Augusto Ramírez intervino para anticipar algunos de los temas de la propuesta que próximamente hará llegar a la comisión, el Partido Social Conservador. El primero es que Bogotá sea un Distrito Capital; segundo, que se le devuelva a los municipios los impuestos típicos con los cuales se atienden servicios que ya le fue-

ron delegados, como el caso de la salud; tercera, la elección de gobernadores y la creación de una comisión especial que funcionaría después que se termine la Asamblea para que se encargue de atender todo lo que está relacionado con el territorio y propiciar los procesos de consulta que se requerirían para poner en vigencia los acuerdos de la Comisión.

La Presidencia presentó un formato para que los elegidos anotaran sus preferencias sobre los temas de las Ponencias que querían defender; el resultado es como sigue:

Servicios Públicos, Augusto Ramírez, Eduardo Verano.

Distribución Funciones, Juan Gómez Martínez.

Recursos y Planeación, Eduardo Verano, Carlos F. Giraldo, Juan B. Fernández, Eduardo Espinosa.

Municipio, Héctor Pineda, Carlos Holmes Trujillo.

Bogotá, Jaime Castro.

Áreas Metropolitanas, Héctor Pineda.

Provincias y Asociaciones de municipios, Orlando Fals Borda.

Regiones de Estatuto Especial, Orlando Fals Borda, Lorenzo Muelas, Cornelio Reyes.

Departamento, Gustavo Zafrá.

Corporaciones Regionales, Cornelio Reyes.

Región, Héctor Pineda, Eduardo Verano, Gustavo Zafrá, Eduardo Espinosa, Juan B. Fernández.

Se acordó iniciar el próximo martes con la iniciativa de la invitación de las autoridades nacionales en el orden de los ministros de Gobierno y Hacienda y se estableció que la invitación será cursada con un temario.

Siendo las 3:00 p.m. se levantó la sesión de la Comisión II.

El presidente, *Juan Gómez M.*

El secretario, *Eduardo Verano.*

ACTA N° 5

(26 de febrero de 1991)

Siendo las 10 a.m. del día 26 de febrero de 1991, en la sala de la Comisión II se celebró la sesión ordinaria presidida por el delegatario Juan Gómez Martínez, el vicepresidente, Lorenzo Muelas y actuando como secretario el delegatario Eduardo Verano.

Asistieron los delegatarios:

Jaime Castro, Orlando Fals Borda, Cornelio Reyes, Carlos Holmes Trujillo, Eduardo Verano.

El presidente de la Comisión declaró abierta la sesión, para atender a los miembros del Consejo Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios.

Después del saludo protocolario, el doctor Juan Gómez Martínez, presidente de la comisión, explicó el motivo de la reunión: permitir a los alcaldes del país que hicieran entrega formal de un documento que contiene el conjunto de reflexiones al interior de la FCM sobre el municipio y una propuesta de articulado por la reforma del régimen que se sometía al estudio de la Comisión.

En uso de la palabra, el doctor Juan Martín Calcedo Ferrer, presidente de la Federación y en nombre de ésta, expresó: estar seguro que la nueva Constitución permitirá más desarrollo de la autonomía municipal para que se constituya en célula básica del desarrollo y del progreso.

Habiendo entregado el documento, propuso que en la medida en que los miembros de la Comisión lo estudien y lo consideren, se podrían hacer reuniones con los miembros de la FCM, para discutirlo e intercambiar criterios sobre los planteamientos allí hechos.

Las pautas del documento y las propuestas son:

1. Municipio como eje fundamental de la acción pública, esto implica que la nueva Constitución expresamente consagre la autonomía política, económica y administrativa y un gobierno autónomo para el municipio.

2. Profundizar el alcance de la descentralización y descentralización y se proponen funciones específicas para los tres niveles de gobierno en que se simplifique la división territorial: nación, departamento y municipio, y no se acoja la elección del gobernador.

3. Ampliación de la democracia participativa y 3 años para alcalde electo junto con una correspondencia, entre el ejercicio del alcalde y el periodo fiscal. Una circunscripción electoral comunal y local y un referéndum por convocatoria del alcalde.

4. Los servicios públicos son una obligación del estado, de ahí que en la consagración del principio constitucional debe quedar consignada la eficacia de la administración de los mismos.

5. Proponen soberanía fiscal para el municipio, incremento gradual para el IVA y un sistema que grave la producción y recaude en el lugar que se causa el tributo.

6. Reconocer áreas metropolitanas, asociación de municipios.

El alcalde anunció que entregó el documento a la mesa directiva de la Constituyente, pero que cree que es en el seno de la Comisión II donde debe dar primer debate. Finalizó diciendo que hay que enriquecer el proceso de descentralización y resolver las paradojas actuales que impiden que se dé una verdadera autonomía local para que cesen las dependencias de los regímenes autonómicos locales a otros niveles, porque se contraría la voluntad popular.

Agradece de manera especial la oportunidad que se le brindó a la FCM y a su comité ejecutivo, y se complace de ver que la comisión la integran abanderados de la causa municipalista.

Intervinieron el doctor Carlos Holmes Trujillo, Orlando Fals Borda y Eduardo Verano.

Carlos Holmes Trujillo anunció que ha pedido a la Presidencia de la Comisión se le conceda llevar la vocería de la ponencia sobre asuntos municipales.

El delegado Orlando Fals Borda, pidió explicación sobre cuáles son los detalles del problema del río Bogotá y solicitó a la presidencia que fuera tema de la Comisión; en la solicitud estuvo de acuerdo el presidente, doctor Juan Gómez Martínez.

Eduardo Verano de la Rosa habló sobre el caso del río Bogotá con el del río Magdalena, e ilustró sobre los grandes costos en que incurren las Empresas Públicas de Barranquilla para purificar el agua; preguntó al señor alcalde si existe una propuesta para separar la administración de Bogotá de la de Cundinamarca. En ese sentido, el señor alcalde anunció que respecto a ese tema será presentada una propuesta a la Comisión.

El delegatario Juan Gómez, agradece la presencia de los alcaldes del Consejo de la Federación; para finalizar, anunció que los procedimientos municipales estarían en cabeza de Carlos Holmes Trujillo y del Distrito Especial de Bogotá con el delegatario Jaime Castro. Siendo las 11:45 a.m., se levantó la sesión.

El presidente, *Juan Gómez M.* El secretario, *Eduardo Verano.*

COMISION

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

[illegible]

Guía Comisiones Constitucionales

COMISION

CRITERIO	MINISTERIO PUBLICO Y DERECHOS HUMANOS		CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CONSEJO DE ESTADO Y CORTE CONSTITUCIONAL	
	AUTOR	Ministerio público	Corte Suprema de Justicia	Consejo de Estado
	JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO	Intervención en el proceso de parte		Organizado por Ley. Facultades consultivas
	GOBIERNO NACIONAL	Ejercido por el Procurador General de la Nación y demás funcionarios. El procurador será elegido por la Corte de Juntas elaboradas por el Presidente.	Se crea el Defensor de los derechos humanos encargado de velar por el respeto de los derechos constitucionales. Elegido por la Corte Constitucional.	Adgo. y los otros poderes. Tribunal supremo de la contencioso administrativo. Sus jurisdicción decide la legalidad de los actos administrativos. Opera la supervisión preventiva.
	DIEGO URIBE VARGAS			
	ANTONIO NAVARRO Y OTROS (M-19)	Se genera a través de la Procuraduría General de la Nación, la cual defiende los intereses de la sociedad, los derechos de los ciudadanos y velar el cumplimiento de los deberes ciudadanos. El Procurador General de la Nación se elige por el pueblo por períodos de 4 años no reelegible y deberá ser de Nación dentro a la del Presidente.	Se crea el Defensor de los derechos humanos, el cual es nombrado por el Procurador General de la Nación. Promueve el recurso de amparo. No podrá ejercerle reemplazo. Le corresponde la defensa pública.	Los ministros tienen voz. La ley prevendrá a su organización funcionamiento. El número de ministros será impar y no podrá ser de 4 años. La mitad del Consejo estará elegida por períodos que no pertenecerán a la carrera judicial. Tienen funciones consultivas, jurisdiccionales de los contenciosos administrativos y para demás otros asuntos.
	JUAN GOMEZ MARTINEZ Y HERNANDO LONDOÑO JIMENEZ	Le agota la Fiscalía General de la Nación a través del Fiscal para los Derechos Humanos, el cual es agente del Fiscal General de la Nación.	Al Fiscal para los Derechos Humanos le corresponde proteger los Derechos Humanos, establecer este cargo, inspeccionar y velar por el cumplimiento de los deberes de mediador entre la sociedad civil y las autoridades.	Adgo. otros funcionarios, cónsules de los recursos correspondientes y utiliza la jurisdicción.
	ALFREDO VASQUEZ Y AIDA ABELLA (UNIÓN PATRIOTICA)	A cargo de la Procuraduría General de la Nación, los procuradores delegados departamentales y los procuradores. Es autónoma. Le corresponde representar y defender los intereses de la sociedad, velar el cumplimiento de las normas, recibir acciones por la violación de éstas y ejercer la función disciplinaria. El Procurador General de la Nación elegido popularmente para períodos de 4 años.	Hay un Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos para recibir acciones y poner en marcha para sus funciones a la protección de los Derechos Humanos. Elegido popularmente por 4 años.	Es el órgano superior de la rama judicial. Ejerce el control constitucional, utiliza la jurisdicción, consulta, juzga a otros funcionarios y nombra los magistrados de la jurisdicción. Es el máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual controla con sus resoluciones y pases que determine la ley.
	CONSTITUCION VIGENTE	A cargo del Procurador General de la Nación, el cual es elegido para períodos de 4 años por la Cámara de Representantes de Juntas que le sirve el Presidente de la República.		Máximo tribunal de la contencioso administrativo y órgano consultivo.
	CONSEJO DE ESTADO			Máximo tribunal de la jurisdicción de la Contencioso Administrativo.
	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA			
	MISAEAL PASTRANA Y OTROS (P.S.C.)	La función de control moral de fiscalización será ejercida por el Ministerio Público, el Defensor de Derechos y el Tribunal Supremo de Justicia. El Procurador General de la Nación es elegido por 4 años por el Congreso de Juntas que le sirve el Presidente. La carrera pública de la defensa de los Derechos Humanos, el sistema público y recibir el medio preventivo del control de la legalidad de los conductos de los funcionarios.	Hay un Defensor de Derechos Humanos encargado de recibir quejas y promover la defensa de los derechos.	Máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sus resoluciones son definitivas y ejecutivas. Puede ser promotor de los actos administrativos.
	CARLOS D. ABELLO			
	JOSE MARIA VELASCO GUERRERO	Ejercido por el Procurador General de la Nación, sus Delegados, los Procuradores Municipales y demás funcionarios. El Procurador General de la Nación es elegido por 4 años por el Congreso de Juntas que le sirve el Presidente. La carrera pública de la defensa de los Derechos Humanos, el sistema público y recibir el medio preventivo del control de la legalidad de los conductos de los funcionarios.		
	ANTONIO GALAN SARMIENTO	Para períodos de 4 años. A cargo del Procurador General de la Nación elegido popularmente por 4 años. A nivel territorial operará a través de procuradores departamentales, distritales y municipales.		
	HERNANDO HERRERA VERGARA	El Procurador General de la Nación será elegido por el Congreso de Juntas que le sirve el Presidente de la República, conformado por ciudadanos pertenecientes al partido que se le sirva al del Presidente.		
	JAIME FAJARDO Y DARIO MEJIA (ESPERANZA, PAZ Y LIBERTAD - E.P.L.)	Se denomina al Poder Fiscal Popular y estará elegido por el Procurador General de la Nación, el cual es de elección popular para un período de 4 años. El Procurador General de la Nación designa al Fiscal General de la Nación y al Defensor de los Derechos Humanos.		

GESTION ECONOMICA Y SOCIAL DEL ESTADO,
SERVICIOS PUBLICOS Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL

(Continuará)

Proyectos No Institucionales

Reformas Constitucionales

Fundamentales

Autor: FUNDESCO

PUNTOS BASICOS

1.— Soberanía:

1.1. Debe consagrarse el principio de que la soberanía reside en el pueblo y que sólo de él emanan los poderes del Estado; y no de la nación como genéricamente lo establece el artículo 2° de nuestra Constitución.

1.2. Como una dimanación de este poder popular debe definirse que la naturaleza del Estado colombiano es social, democrático y de derecho y que su objetivo es la realización de la justicia, la igualdad, la libertad, el pluralismo político y finalmente la paz.

El preámbulo de la actual habla sólo de la justicia, la libertad y la paz.

1.3. En ejercicio de este poder soberano debe igualmente definirse la forma política del Estado colombiano, la cual proponemos mixta, así: presidencial y parlamentaria.

2.— Unidad, Autonomía y Solidaridad:

2.1. La Constitución debe fundamentarse en la unidad de la nación colombiana; el preámbulo de la actual establece "La unidad nacional" como un fin.

2.2. Sin embargo, dicha unidad debe ser garantía del derecho a la autonomía de las regiones que integran la patria común y de la solidaridad entre ellas.

3.— Partidos políticos:

3.1. Deben institucionalizarse los partidos políticos en la Constitución como expresión del pluralismo ideológico y político.

3.2. Los partidos deben ser instrumento esencial de la democracia y vehículos de la participación ciudadana en la conducción del Estado.

3.3. La fundación de los partidos políticos y su funcionamiento deben ser libres y democráticos, con las solas limitaciones que la Constitución y las leyes del país establezcan.

4. Derechos y deberes fundamentales:

4.1. La nueva Constitución debe inspirarse, para la definición de los derechos y deberes fundamentales del hombre, en la declaración americana de los Derechos y Deberes del Hombre suscrita el 2 de mayo de 1948 en Bogotá, en el marco de la IX Conferencia Internacional Americana, en armonía con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (o de los Derechos Humanos) adoptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre del mismo año.

4.2. La Constitución de 1886 (vigente actualmente) estuvo inspirada en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano acordada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789.

5. Algunos derechos controversiales y nuevos:

5.1. **Extradición:** este debe ser un derecho de la sociedad, como su origen y

naturaleza lo indican, estructurado de tal manera en la Constitución, que sea el instrumento del Estado para la exclusión de su territorio de delinquentes extranjeros; y en ningún caso el vehículo para propiciar el juzgamiento y mal trato de los nacionales en el exterior; por tanto no somos amigos de la extradición de nacionales.

5.2. **Igualdad ante la ley:** para que la definición de nuestra Carta Magna sobre igualdad de los ciudadanos ante la ley deje de ser incompleta y retórica habría que complementarla con el reconocimiento de que las minorías étnicas indígenas y negras no han disfrutado de dicha igualdad y que por tanto la ley deberá reglamentar algunos derechos preferenciales reivindicativos de tales minorías en estatutos especiales destinados a eliminar el trato diferencial que históricamente se les ha dado. Igual que a los indígenas se les ha organizado y reconocido derechos preferenciales que nosotros respaldamos, debe hacerse con algunos enclaves negros (palenques) aún no integrados a la sociedad civilizada.

5.3. **Derecho a la vida:** el país debe definir con mucha claridad (fruto de su propia experiencia) las características constitucionales del derecho a la vida y las formas más efectivas de protección contra el secuestro, la tortura y los tratos social y económicamente inhumanos y degradantes, tanto a los individuos como a los grupos étnicos y sociales tradicionalmente discriminados; todo como prueba del rescate de sus valores espirituales y de su tradición de respeto a los derechos humanos.

5.4. **Libertad ideológica y religiosa:** que esta libertad sea redefinida en la Constitución con el alcance de negar que el Estado tenga una determinada ideología o matiz confesional y que nadie pueda ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia.

5.5. **Derecho a la intimidad:** el Estado debe garantizar, como derechos nuevos, el de la intimidad o privacidad personal y familiar, el derecho al honor y a la propia imagen, facultando a la ley para limitar el uso de la información y de medios lesivos de estos derechos.

5.6. **Derecho de participación:** el paso de la democracia representativa a la participativa impone la inclusión en la Carta Magna del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de asociaciones, justas, etc. garantizando la integración en estas de las minorías étnicas y de las regiones marginadas.

5.7. **Derecho a la educación:** no debe garantizarse la libertad de enseñanza y la gratuidad de la primaria como lo prescribe

la Constitución vigente, sin antes establecerse el derecho de todo ciudadano a la educación y sin precisarse el objeto de la misma, que en síntesis debe ser: el desarrollo de la personalidad, el respeto a los principios que informan nuestra democracia e instituciones y el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del hombre y de la sociedad y la garantía de la inclusión de la etno-educación en las regiones de caracterizadas mayorías de raza negra e indígena.

5.8. **Derecho a la cultura:** no definido tampoco en nuestra Constitución vigente. En otros países se le ha llamado —"libertad de acceso a la cultura"—. En todo caso, del derecho a la cultura debe ser beneficiario primario el pueblo, indiscriminadamente; en cabeza del Estado estará la obligación de otorgar a todos los ciudadanos la garantía de acceder a la cultura y a los medios de divulgación y expresión cultural (radio, televisión, teatros, museos, academias, auditorios, bibliotecas, etc.); así como las seguridades de que la investigación científica y técnica (sumum de la elaboración cultural) estará al alcance de todos y que se respetará y apoyará la etno-cultura característica de las minorías negras e indígenas.

5.9. **Derecho a la salud:** que implica la protección a la salud del hombre, a cargo del Estado, con énfasis en las etnias y estratos sociales más sensibles y en medidas preventivas que disminuyan las causas de las enfermedades, fomentando la educación sanitaria, la educación física, la recreación y el deporte. Este derecho no existe en nuestra Constitución, por tanto se hace imperativa su inclusión.

5.10. **Derecho a un medio ambiente adecuado:** es también un derecho nuevo, no escrito en la Constitución de 1886 ni en sus reformas.

Implica la posibilidad de disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo del hombre y de la sociedad; y el deber correspondiente de conservarlo y restaurarlo, a fin de procurar la optimización de la calidad de vida en el entorno. Constituye factor determinante de este derecho el uso racional de los recursos naturales bajo la tutela del Estado.

5.11. **Derechos de la familia y de los menores hijos:** las Naciones Unidas han definido en diferentes declaraciones y convenios los derechos de la familia y de los menores hijos, que valdría la pena incorporar a la Constitución textualmente por cuanto en ellos se le garantiza suficientemente la protección en el orden económico, jurídico y social.

5.12. **Derechos laborales:** el derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, al salario

mínimo, a la jubilación, a la seguridad social, a la asociación sindical, a la negociación y contratación colectivas, a la huelga, etc., son garantías que deben quedar escritas en nuestra Constitución como manera de asegurar a la clase trabajadora el ejercicio de sus derechos; y como forma de precisarle a los patronos el verdadero alcance y naturaleza de ellos.

5.13. Derecho a la vivienda: nuestra Constitución, como otras constituciones de occidente, debería incluir el derecho de todos los colombianos a disfrutar de vivienda adecuada y digna; que conlleve la obligación equivalente, en cabeza del Estado, de darle la debida solución y de señalar las condiciones y normas pertinentes de la adjudicación; dándole prelación a las regiones y estratos sociales y étnicos marginados.

6. Participación de la juventud:

6.1. No existe en nuestra Carta participación expresa alguna de la juventud en los asuntos del Estado.

6.2. Proponemos que tal participación se incluya de manera taxativa, que esta sea libre, eficaz y relacionada con el desarrollo económico, social, político y cultural del país, con énfasis en las regiones y etnias marginadas.

7. Minusválidos y tercera edad:

7.1. Más de una docena de constituciones en el mundo consagran expresamente derechos a los minusválidos y a los ciudadanos que han llegado a la tercera edad; a los primeros para rehabilitarlos e integrarlos a la sociedad mediante programas de atención especializada de orden físico, sensorial y psíquico; y a los segundos para garantizarles suficiencia económica y bienestar social, en este último caso a través de la atención de su salud, del suministro de vivienda, cultura y recreación y de la sustitución del ocio por actividades productivas.

7.2. Nuestra Constitución nada dice sobre estos casos, por tanto proponemos su inclusión.

8.— Protección a los consumidores y usuarios:

8.1. Existe una protesta popular generalizada contra el fraude en los productos y en los servicios ofrecidos en cuanto a su calidad, componentes, precios, etc., que ha obligado a los consumidores y usuarios de servicios a organizarse en asociaciones cada día más importantes como reguladoras del mercado y talanqueras del abuso del libre comercio.

8.2. Colombia no tiene garantías constitucionales contra estos abusos; por ello proponemos la defensa de los consumidores y usuarios autorizando la creación de sus asociaciones, fomentando su organización, dándoles participación en los organismos correspondientes del Estado, regulando en forma severa el libre comercio de materias primas y productos de primera necesidad y delegando en la ley la facultad de establecer sanciones drásticas contra el fraude.

9.— El defensor del pueblo:

9.1. En el derecho político escandinavo se denomina "Ombudsman", que tiene el significado de defensor de los derechos del ciudadano a nivel político. En efecto, cuando el ciudadano no tiene ni la opor-

tunidad ni los recursos para acudir a la Vía Judicial o a la Procuraduría; o desea evitarse los dilatados procedimientos de estas instancias, debe tener una opción política que le asegure la protección del Estado a sus libertades y derechos fundamentales o que simplemente le aclare sus alcances. Para esto se ha institucionalizado en algunas Constituciones Hispanoamericanas "el defensor del pueblo".

9.2. En Colombia no existe. Por ser de interés indudable se propondrá a la Próxima Asamblea Constitucional como un alto comisionado designado por el Congreso.

10.— Tutela de Derechos y Libertades Fundamentales:

10.1 La Constitución Colombiana vigente no contiene norma expresa alguna destinada a tutelar los derechos y libertades fundamentales consagrados en ella misma. Salvo una referencia indirecta y genérica que hace en su artículo 16 al establecer la doble obligación de las autoridades de proteger a las personas en su vida, honra y bienes y de "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

10.2 Los derechos y libertades fundamentales están desprotegidos; con ello se alimenta su violación y atropello. Los ciudadanos tienen que acudir a dilatados procedimientos judiciales o administrativos ante funcionarios de la justicia y administración ordinarias en procura de una protección normalmente lenta e influida por intereses políticos, económicos o sociales.

10.3 A eliminar estos vicios tienden la figura del "defensor del pueblo" ya comentada y otras garantías que la Constitución debe incluir como tutela de los derechos y libertades reconocidos por la propia carta, a saber:

a) Derecho de todo ciudadano a demandar de los tribunales ordinarios, por medio de procedimientos preferenciales, breves y sumarios, la protección adecuada contra el atropello o violación de tales derechos.

b) Derecho de Amparo; que consiste en un recurso ante la Corte o Tribunal Constitucional que se propone crear, para levantar las objeciones de conciencia o privilegios de reserva en cabeza de autoridades y de particulares.

11.— Suspensión de Derechos y Libertades:

11.1 Todas las Constituciones consagran la posibilidad de la suspensión de derechos y libertades ciudadanas cuando por razón de la alteración de la normalidad institucional el Gobierno debe declarar estados de excepción o de sitio.

Sin embargo, en algunas como la nuestra, tal señalamiento es impreciso e incompleto, dejando su aplicación a la libre interpretación del mandatario de turno o de la Corte Suprema.

11.2 Nuestra propuesta consiste en determinar con precisión cuáles derechos o libertades pueden ser suspendidos por razón de estados de sitio o de excepción, en qué circunstancias y para qué personas; y cuáles derechos y libertades son intangibles, parcial o totalmente, cualquiera fuere

la situación irregular de orden social económico o político que estuviere planteada.

11.3 De igual modo se incluyen propuestas de control parlamentario y judicial que eviten los abusos contra los derechos y libertades consagrados en la Constitución, aun durante la declaratoria de estados de excepción o de sitio, que van hasta el encausamiento penal de los responsables.

12. Poderes del Estado:

12.1 En la actualidad la Constitución Colombiana, según el artículo 55, ha establecido tres "ramas del poder público": así: Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, que en la práctica son las funciones esenciales del Estado según la doctrina tradicional.

12.2 El Estado es el mismo "poder público" de que habla nuestra Constitución. Es más preciso, por tanto, decir "poderes del Estado" o si se prefiere "funciones del Estado". El lenguaje -entonces- de nuestra Carta es demasiado genérico e impreciso.

12.3 Nuestra propuesta va dirigida no sólo a modificar este criterio original de nuestra Constitución sino a revisarlo de fondo y en cambio sugerir la siguiente estructura de poder:

a) Un poder representativo del Estado, símbolo de la nacionalidad, moderador y arbitral, en cabeza de un Jefe de Estado, que sería el Presidente de la República, que si bien debe ser escogido por el voto directo del pueblo, estaría (de acuerdo con sus funciones) exento del influjo y condicionamientos políticos en el ejercicio de su cargo.

b) Un poder legislativo, representado por el Parlamento, elegido igualmente por el voto directo del pueblo, que bien puede ser bicameral pero reducido en el número de sus componentes; sólo serían 2 Senadores por cada circunscripción electoral para asegurar la representación territorial, igualitaria en la Cámara Alta; y una representación poblacional proporcional en la Cámara Baja (que llamaríamos Cámara de Diputados) limitada a un número máximo de seis (6) y mínimo de dos (2) por cada circunscripción electoral.

Este Congreso (cuyas funciones, según nuestra propuesta, serían rediseñadas unas por ser formalmente anticuadas y reemplazadas o suprimidas otras por perniciosas e inconvenientes) deberá ser el auténtico representante del poder político del pueblo, con capacidad (además de su función legislativa) de participación en la organización y selección de la cúspide de los poderes Ejecutivo y Jurisdiccional y de ejercicio del debido y efectivo control sobre su funcionamiento.

c) Un Poder Administrativo o Ejecutivo, cuya función esencial es conducir en forma continuada los asuntos públicos y reglamentar la Ley; estaría dirigido por un Primer Ministro o Jefe de Gabinete elegido por el Parlamento de conformidad a la fuerza o coalición política predominante en su seno. Dicho funcionario sería el Jefe del Gobierno y de la Administración General del Estado con la encomienda de designar su propio gabinete, que a la vez estaría sujeto a los controles políticos del Congreso, que pueden llegar hasta el retiro del Primer Ministro, pasando por la censura o remo-

ción de alguno o algunos de los Ministros del Despacho.

d) Un Poder Judicial, a cuya cabeza estaría la Corte Suprema de Justicia, que tiene la función esencial de desatar los conflictos y garantizar el imperio de la ley.

Dicha Corte sería seleccionada por el Presidente de la República de ternas que acuerden las dos cámaras, en la forma que determine la Ley.

La Constitución Colombiana deberá incluir normas que garanticen la independencia y seguridad de los Jueces, su inamovilidad hasta la ocurrencia de alguna causa legal de remoción o retiro, la eficacia de sus decisiones, la efectividad de los principios de celeridad y gratuidad y la indemnización por errores judiciales.

13.- El Presidente de la República:

13.1 Sería elegido por igual periodo que el del Congreso (el cual se propone de cinco años) y por el voto directo del pueblo.

13.2 Sus funciones serían, como Jefe de Estado y símbolo de la Nación:

Sanccionar y promulgar las Leyes; convocar a plebiscito o referéndum, previa autorización del Congreso; proponer al congreso el nombre del Primer Ministro; refrendar los nombramientos de Ministros; presidir los Consejos de Ministros en determinados momentos solemnes o de grave emergencia; ejercer el mando supremo de las fuerzas armadas; conceder el indulto; suscribir los tratados internacionales del país; acreditar los embajadores y representantes diplomáticos del país en el exterior y los de los países amigos ante el Estado Colombiano; declarar la guerra y hacer la paz.

13.3 Tendría las demás funciones que le señale la Constitución.

14.- El Parlamento:

14.1 Ya se habló de la estructura bicameral, del periodo de 5 años y de la proporción numérica de las dos cámaras.

14.2 A la Constitución habría que introducirle normas expresas para la eliminación de algunos vicios que han venido deteriorando el prestigio del Congreso, tales como:

a) Las negociaciones secretas y oscuras (Gobierno-Parlamento) y el manejo libre de los Auxilios Parlamentarios.

b) Los viajes innecesarios al exterior sin previa aprobación del plenario de cada cámara.

c) El manejo irreglamentado de la burocracia del Congreso.

d) El Ausentismo Parlamentario.

e) El tráfico de influencias.

14.3 Respecto del mandato parlamentario consideramos que este debe ser revocable hacia el futuro por determinadas causales establecidas en la propia Constitución y mediante un procedimiento que implique participación popular; tampoco se podría ser miembro de dos corporaciones de elección popular, simultáneamente, cualquiera fuere su ubicación geográfica.

14.4 Se propone una circunscripción Nacional para elegir 4 Senadores y 8 Representantes por las minorías Indígenas y Negras, la mitad para cada una de ellas, de acuerdo con reglamentación que al respecto emita la ley.

14.5 La Constitución debe precisar de manera clara algunas de las incompatibi-

lidades e inhabilidades, las de más grave impacto, dejando a la Ley la determinación y reglamentación de las demás. Las de orden Constitucional se referirán al desempeño de otras funciones públicas, a los antecedentes penales o disciplinarios y a los negocios directos o indirectos con el Estado.

14.6 La inviolabilidad e inmunidad parlamentarias deben comprender no sólo la exoneración de responsabilidades por las opiniones manifestadas en ejercicio de sus funciones y la inmunidad de su persona durante el mandato (salvo flagrante delito) sino el procesamiento y juzgamiento por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia; con el doble fin de darle al encausamiento de los Congresistas el nivel que corresponde a su categoría y de evitar pequeñas retaliaciones y venganzas muy frecuentes en la justicia local y regional.

14.7 Otras reformas que habría que introducirle al Congreso las planteamos de la siguiente manera:

a) Crear el Departamento Administrativo del Congreso adscrito a este, autorizándolo para dictar el Estatuto de Personal de tal manera que garantice un régimen especial de carrera administrativa a sus empleados y le asegure al parlamento la eficiencia y tecnificación que requiere.

b) La Constitución debe autorizar a la Ley para que a cada parlamentario, por igual, se le asigne un mínimo equipo de trabajo, de su libre nominación, que le sirva de apoyo directo en la gestión política y legislativa que le corresponde de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico.

c) Otorgarle al Congreso autonomía presupuestaria para una real independencia del Ejecutivo.

d) Aumentar las sesiones ordinarias del Congreso de uno a dos periodos anuales: uno del 20 de julio al 15 de diciembre y otro del 1º de febrero al 31 de mayo.

e) Reformar la estructura, funciones y mecanismos de conformación de la actual Comisión del Plan a fin de asegurar, en primera instancia, su integración efectiva, dando representación igualitaria a las regiones y proporcional a los partidos; y en segundo lugar, delegarle no solamente el trámite de los proyectos de ley relacionados con la aprobación del Plan de Desarrollo, sino aquellos que expresamente y en casos especiales le deleguen las plenarias de ambas Cámaras durante su receso.

f) Redistribuir las funciones de las comisiones permanentes a fin de que correspondan a las áreas de cada Ministerio y eliminen los privilegios existentes a favor de determinadas comisiones.

g) Que ambas cámaras puedan nombrar comisiones Investigadoras especiales sobre cualquier asunto público, con capacidad de citación y audiencia de funcionarios públicos y particulares y que sus conclusiones tengan efectos políticos, administrativos y disciplinarios.

h) El régimen de delegación de facultades extraordinarias legislativas del Congreso al Ejecutivo existente en nuestra Carta se presta a prácticas abusivas de presión al Congreso por los gobiernos de turno, debido a su generalidad o a la voluptuosa y obsecuente laxitud de algunos congresistas. Nuestra propuesta tiende a clasificar las leyes de tal manera que en ciertos asuntos

esenciales (derechos y libertades fundamentales, relaciones internacionales, régimen electoral, reglamentación de autonomías, etc.) no se permitan estas delegaciones; y que en las que se permita, se puedan establecer —allí mismo— mecanismos de control del Congreso.

i) Debe otorgarse la iniciativa legislativa a sectores sociales y económicos según reglamentación que deberá establecer la Ley.

j) Los congresistas deben tener amplia iniciativa en materia legislativa (tanto como la del Gobierno); sólo que deberían plantearla a través de los respectivos partidos o movimientos políticos legalmente reconocidos y no individualmente.

k) La publicidad por medios de comunicación del Estado y de particulares de las sesiones del Congreso y del trabajo que allí se realiza debe dejarse a la decisión y reglamentación de la Ley y no al exclusivo juicio del Gobierno.

14.8 Propenderemos por el establecimiento de dos categorías de leyes: orgánicas y ordinarias, referidas las primeras a los derechos y libertades fundamentales, al régimen electoral, a las relaciones internacionales, a la declaratoria de regiones o autonomías y a las demás que en forma expresa señale la Constitución; y las segundas al resto de materias de competencia del Congreso; lo cual permitiría clasificar aquellas que son susceptibles de delegación o no al Ejecutivo. La sanción y publicación de las leyes estaría, como se dijo, en cabeza del presidente de la República, quien no tendría poder alguno de veto sobre ellas: dispondría de un término preciso e improrrogable para sancionarla y publicarla; o dentro del mismo, objetarla por inconvenientes, a petición del jefe del Gobierno, caso en el cual debe aquel convocar a referéndum dentro del mes siguiente.

15.- Del Referéndum:

15.1 En el país no existe la consulta al pueblo para aquellos actos o decisiones del Gobierno o del Congreso que revisten trascendencia política o que han generado una especial controversia inter-institucional que ponga bajo riesgo la unidad nacional; o para tomar determinaciones sobre la ejecución de obras y/o servicios públicos regionales o nacionales cuya magnitud produzca o pueda producir un impacto económico y/o social de efecto nacional (Construcción Canal Atrato-Truandó, por ejemplo); o un impacto al medio ambiente local, de efecto global (explotación de nódulos de manganeso en el Pacífico, por ejemplo).

15.2 Sólo existe la modesta consulta municipal "para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo Distrito Municipal" (artículo 6º —Acto legislativo N° 1 de 1986), de la cual poca experiencia se tiene.

15.3 Nosotros proponemos el establecimiento formal del "Referéndum consultivo" de carácter popular que bien puede ser nacional o regional (según la naturaleza de la materia de que se trate) para los casos mencionados en el numeral 15.1. Los procedimientos y condiciones de las dife-

rentes modalidades de referéndum serían determinados por la Ley.

16.- Del Plebiscito:

16.1 En el país sólo se ha dado un caso de Plebiscito (el de 1957) o sea, de convocatoria del Constituyente Primario para una reforma constitucional directa, así hayan sido y continúen siendo discutibles los fundamentos jurídicos (no políticos) de la medida.

16.2 Es indiscutible que tanto el referéndum como el plebiscito, figuras del derecho político de principios de siglo, todavía tienen vigencia: es más, su importancia ha crecido ante la fuerza universal que ha tomado el "derecho de la participación ciudadana" en los asuntos públicos.

16.3 El Plebiscito es fundamental establecerlo en nuestra Carta reglamentándolo de tal manera que sólo sea posible convocarlo:

a) Por Ley de iniciativa gubernamental popular o parlamentaria que debe ser refrendada mediante referéndum.

b) Por solicitud de los dos tercios de los Concejos Municipales y de las Asambleas Legislativas Regionales.

16.4 Lo anterior debe estar complementado por lo siguiente:

a) Entre dos plebiscitos deberán mediar —por lo menos— cinco años.

b) Por medio del Plebiscito sólo podrá modificarse parcialmente la Constitución y en cada caso no más del 5% de su articulado.

17.— De las Relaciones Internacionales:

17.1 Si bien debe mantenerse el principio de que las relaciones entre Estado y con los organismos internacionales las debe llevar el gobierno por ser el órgano de carácter permanente que dirige la administración, que a su vez es el encargado de ejecutar los compromisos adquiridos por el Estado, ésta vez, por razón de la mayor desgregación del poder público, deberá precisarse que el presidente de la República y no el primer ministro será el representante del Estado colombiano ante otros Estados y los organismos internacionales y que dicho presidente será quien suscriba los tratados y compromisos internacionales, así el primer ministro y su Gabinete (el Gobierno) sean quienes los administren y ejecuten.

17.2 El Congreso será el que apruebe los tratados: hasta ahora dicha aprobación era posterior; o sea que el Gobierno llevaba hechos consumados al Congreso; nosotros proponemos que dicha aprobación sea anterior, sobre todo si se trata de tratados que modifiquen o tiendan a modificar normas de carácter constitucional o legal de nuestro país.

Aquellos de menor categoría sólo requerirán del aviso del Gobierno al Congreso, pero también previamente para el caso de que éste, por mayoría calificada, exija su presentación formal ante él.

18.- Del Gobierno:

18.1 La gente quiere un gobierno fuerte que integre a toda la nación y no sólo a regiones y estratos sociales y étnicos pri-

vilegiados; un gobierno que dirija, oriente y mande pero que esté sujeto a controles políticos y administrativos serios y efectivos; un gobierno que ejecute con criterio propio y definido la política interior y exterior del país, que administre con justicia la vida de la nación y que tienda a eliminar las discriminaciones regionales y sociales que han generado el crecimiento desigual de la Nación; un gobierno que conduzca el ejercicio del poder militar y la defensa del Estado con pulso firme pero con tino, templanza y sabiduría. Así, en síntesis, debería definirse en la Constitución colombiana la función de gobernar.

18.2 La otra función esencial del Gobierno es la de reglamentar la Ley; no exenta en nuestro medio (por deficiente reglamentación constitucional) de abusos que han llegado hasta —por ese conducto— atribuirse el Ejecutivo (con no poca frecuencia) funciones legislativas; por lo cual se impone precisar en la Carta que la potestad reglamentaria tendrá los límites que la Constitución y las Leyes señalen; y que de los decretos estrictamente reglamentarios ejercerá control automático el Consejo de Estado.

18.3 Dos estatutos son fundamentales para la buena marcha de la administración: el de Carrera Administrativa y el de Incompatibilidades. Ambos deben ser imperativos del orden Constitucional, atribuyéndole a la Ley su reglamentación.

18.4 El jefe de Gobierno o primer ministro (en nuestra propuesta) una vez designado por el Congreso tendrá la facultad de integrar su gabinete, el cual deberá refrendar el presidente; cualquier cambio tendrá el mismo procedimiento.

Si el Congreso no elige (a pesar de la propuesta presidencial) al primer ministro (por falta de quórum o de mayorías, etc.) dentro del término que al efecto deberá señalar la Constitución, el presidente disolverá el Congreso y convocará en el mismo Decreto a nuevas elecciones.

18.5 Deberán establecerse normas claras sobre voto de confianza, de censura y de observaciones de ambas Cámaras al Gobierno como medios de control político del Congreso, con efectos político-administrativos bien definidos.

18.6 El Derecho de Participación Ciudadana en las decisiones de la administración, que interesen al bien común, debe regularse de tal manera que las asociaciones, juntas y comités populares con personería jurídica sean oídos en audiencia durante el proceso de elaboración de las medidas, tengan acceso a información de archivo del Estado (con algunas limitaciones relacionadas con la confidencialidad de ciertos documentos) y capacidad de impugnación de las medidas que afecten al grupo.

19.- De la alteración del orden

19.1 El orden dentro del Estado puede verse alterado por causas naturales, políticas, sociales o económicas y para restablecerlo es indispensable dotar al Gobierno de instrumentos jurídicos eficaces y adecuados a cada una de tales eventualidades. Nuestra Constitución no ha sido transpa-

rente ni acertada en el tratamiento diferencial de estos asuntos; por el contrario, las normas que lo regulan han propiciado interpretaciones extensivas unas veces y restrictivas otras, que han derivado en confusión y contradicción ciudadana y gubernamental que a la postre sólo prejuicios ha traído a la buena imagen del país en el exterior en materia de manejo y respeto a los derechos humanos. Por ello se impone un cambio en la concepción constitucional de esta figura.

19.2. Nuestra propuesta consiste en que:

a) Para el caso de graves alteraciones del orden físico y natural del medio ambiente y/o de la salud colectiva (terremotos, maremotos, invierno, sequía, incendios, inundaciones, plagas, epidemias, etc.) procederá el Estado de alarma, que el Gobierno deberá declarar de oficio por un lapso no mayor de veinte días, prorrogable por un término igual a juicio del propio Gobierno; y sólo prorrogable de nuevo por autorización del Congreso.

b) Para el caso de graves alteraciones políticas, procederá la declaratoria del estado de sitio que el Gobierno puede decretar de oficio por un mes, sólo prorrogable por el Congreso mediante el voto de la mayoría absoluta.

c) Para los casos de graves alteraciones sociales y/o económicas procederá la declaratoria del estado de emergencia, previamente autorizada por el Congreso.

20.— De la Justicia:

20.1. La cabeza de la organización judicial debe seguir siendo la Corte Suprema de Justicia (elegible y renovable como ya se expresó anteriormente) a la cual se le tiene que suprimir la facultad de auto-elegirse, pues esta experiencia ha sido negativa a la imagen de independencia, imparcialidad y universalidad que debería haber irradiado; y mucho menos acorde con el principio esencial a nuestra democracia de que la justicia —como todos los poderes públicos— emana del pueblo. El período sería de nueve (9) años.

20.2. La Constitución debe establecer normas que, desarrolladas por la ley, garanticen a la administración de justicia estabilidad, autonomía, seguridad e independencia; y que aquella a su vez va a ser responsable, seria, imparcial, oportuna y eficaz.

20.3. Defendemos el principio de la unidad organizacional y funcional de la justicia, con la única excepción de la justicia castrense para el ámbito exclusivamente militar o, por vía de excepción, en los casos expresamente señalados por la Constitución para el estado de sitio.

20.4. Una sola excepción debe establecer nuestra Constitución en relación con la preeminencia de la Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal de justicia; y es cuando se trata de juzgar sobre la constitucionalidad de leyes y decretos con fuerza de ley o sobre la violación de derechos y libertades constitucionales, casos en los cuales la competencia exclusiva es del Tribunal Constitucional que deberá crearse para el efecto y cuya escogencia deberá hacerse en forma similar a la de la Corte Suprema de Justicia y por igual período.

20.5. Nuestra Constitución debería es-

tablecer el principio de la no aplicación de la ley penal extranjera a colombianos en el país, salvo el caso de normas internacionales que hubieren sido convenidas en tratados válidos dentro del territorio nacional.

20.6. Una nueva figura constitucional que proponemos en el aspecto judicial es la de la indemnización por "error judicial"; principio éste desarrollado en alguna jurisprudencia nacional y cuya justificación está en que nada explica que una persona lesionada por un claro error del Estado, no sea debidamente recompensada.

20.7. El Consejo de Estado, como máximo órgano de función jurisdiccional especializado para asuntos administrativos y de consulta del Gobierno, debe permanecer. Su escogencia debe ser similar a la de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional y su periodo igual. Sólo que el procedimiento de revisión de la legalidad de los actos de la administración debe hacerse expedito y eficaz, por lo cual se propone que desde la Constitución se disponga que el recurso respectivo se interponga ante la entidad que agotó la vía gubernativa y ésta tenga la obligación perentoria de remitir el respectivo acto, con todos sus antecedentes, al Tribunal seccional o al Consejo de Estado, según la competencia que corresponda.

20.8. Por último, creemos que el Tribunal Disciplinario y el Consejo Superior de la Administración de Justicia deben refundirse en una sola entidad de origen constitucional, presidida por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, con asiento para el presidente del Consejo de Estado y un número adicional de consejeros que señalará la ley y escogerá el presidente de la República de ternas que le pasará el Congreso. La ley reglamentaría el funcionamiento de este Consejo Nacional Judicial como órgano administrativo y disciplinario superior del sistema judicial.

21. La Fiscalización:

21.1. En el país existen dos órganos fiscalizadores de origen constitucional: la Procuraduría y la Contraloría; la primera en el orden jurídico y la segunda en el fiscal (entendido este último como el fisco o erario oficial). Tanto la una como la otra han sido objeto de críticas constructivas destinadas a reformarlas para buscarles mayor transparencia, eficacia e independencia, sin éxito hasta ahora.

21.2. Debemos, por tanto, aprovechar la coyuntura de la Asamblea Constituyente para proponer reformas a fondo de estas instituciones que con tanta urgencia requiere la vida institucional del país.

21.3. En cuanto la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado (en todos sus temas y niveles) somos amigos de la Corte o Tribunal de Cuentas, o sea, de un cuerpo colegiado independiente e inamovible, integrado por magistrados de altísimas calidades técnicas y jurídicas, designados por ambas cámaras, en igual proporción, que actuaría como delegatorio del Congreso; en cambio del actual sistema unipersonal y clientelista en el cual la Cámara de Representantes es la virtual delegataria del inmenso poder del control.

21.4. La Procuraduría, en cambio, debe separarse de dos organismos bien diferentes, como distintos son sus funciones fundamentales; de un lado la de representar

al Estado como parte en todos los procesos judiciales y como poder disciplinario general de carácter administrativo; y del otro la función de Ministerio Fiscal propiamente dicho, o sea de agente promotor de la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos y libertades ciudadanas y del interés público. La primera seguiría llamándose Procuraduría General de la Nación y la segunda fiscalía general del Estado.

21.5. El procurador y el fiscal general serían elegidos por el Congreso pleno para periodos de 5 años, de terna que presente el presidente de la República.

21.6. También proponemos que a la Policía Judicial se le de entidad constitucional, separándola del manejo del Gobierno, para hacerla adscrita al Poder Judicial y a la Fiscalía General, lo cual garantiza su independencia de presiones e intereses políticos y una mayor eficacia en la investigación de los delitos y en el aseguramiento de los delincuentes.

22. Economía:

22.1. Lo primero que debe considerarse en los capítulos específicamente económicos de una nueva Constitución es el tratamiento que debe darse a la "riqueza del país", no a la "propiedad" (como lo hace la actual Constitución) que es apenas un título de la riqueza. La riqueza del país son los bienes públicos y privados, tangibles e intangibles, con título o sin título de propiedad, reales o potenciales, etc. Para nosotros dicha "riqueza", cualquiera fuere su forma, titularidad o valor, debe estar al servicio del interés general, si, pero local, admitiendo sobre ella, en primer término, el usufructo regional de carácter social o solidario y complementariamente las propiedades colectiva e individual.

22.2. Al establecer las condiciones del uso de la riqueza nacional e invertir los términos de referencia al derecho de propiedad, damos un vuelco al enfoque individualista de la Constitución del 86, revisamos el débil y contradictorio concepto de propiedad privada en función social de sus posteriores reformas y le abrimos vía libre a la socialización de la economía (que no es igual a economía socialista) sobre bases de respeto a la propiedad privada, en la medida en que se subordine al interés general y se ejerza con espíritu de solidaridad.

22.3. Las Constituciones modernas no limitan la intervención estatal en la economía ni la condicionan a objetivos más o menos restrictivos o de difícil demostración. Establecen, en primer lugar, la libertad de iniciativa pública o privada en la economía del país. La primera, cuando sea indispensable en beneficio del interés general o para eliminar monopolios; y en segundo lugar la intervención forzosa del Estado en empresas privadas para reordenar su funcionamiento o suplirlo por estar afectando dicho interés general.

22.4. Ni la estatización extrema ni la privatización excesiva de la riqueza nacional. El Estado interviniente que proponemos está en el medio de estas dos concepciones: es una intervención en interés social que no necesariamente debe terminar en la estatización, sino, por ejemplo, en la economía solidaria, en el cooperativismo; que se convierte, por tanto, en un derecho económico de los sectores

sociales de menores ingresos, alternativo de la estatización, al cual el Estado le debe protección y estímulo, declarándolo de interés público, otorgándole protección y fortaleciéndole sus bases democráticas. El cooperativismo bien orientado desde la Constitución y la ley debe convertirse en un instrumento de redistribución de la riqueza y del ingreso nacional, en un elemento de racionalización de la actividad económica, regulador de tarifas, tasas, costos y precios. El Estado debe garantizar el libre desarrollo del cooperativismo y su autonomía organizativa.

22.5. Uno de los modelos que proponemos para la nueva economía del Estado es la participación de los particulares (empleados o no) en ciertas y determinadas entidades del Estado (seguridad social, servicios públicos, etc.) a efectos de permitirle a la comunidad su control interior y obtener con esto una mayor eficiencia y rendimiento económico y social.

22.6. Igualmente deberá establecerse en la Constitución una definición clara de qué el Estado intervendrá, a través de la ley, en el desarrollo económico, armónico e integral, de todas las regiones; y que, en particular, deberá hacerlo, mediante leyes o estatutos especiales o de excepción, para eliminar los desequilibrios económicos y sociales entre regiones, entre clases sociales y entre grupos raciales.

22.7. Insistiremos también en que nuestra Carta incluya las bases de modernización y tecnificación de nuestra economía en todos los sectores, con énfasis (mediante un tratamiento especial) en el agrícola, ganadero, minero, pesquero y artesanal, que integran el estrato social campesino del país.

22.8. La planeación económica y social del Estado, función prioritaria en toda economía, debe reglamentarse en nuestro texto Constitucional para establecerla con estructuras, objetivos y procedimientos diferentes a los tradicionales del país.

A pesar de algunos esfuerzos gubernamentales por variar la planificación indicativa y centralista que tanto perjuicio causó y causa a las regiones de menor desarrollo, nada ha cambiado sustancialmente, por lo que se hace indispensable precisar:

a) Que la planificación de la economía debe apuntar a atender las necesidades colectivas; a equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial; a estimular el crecimiento de la renta y la riqueza nacional; y a redistribuirlas en justicia y equidad.

b) Que la estructura orgánica básica del sistema planificador sea regionalizada, democrática y participativa; con Consejos Regionales y un gran Consejo Nacional de Planificación, en los cuales haya participación de organismos sociales, profesionales, empresariales y económicos; pero que de todos modos el origen o principio del proceso se produzca de la periferia al centro y no a la inversa, con normas que hagan imperativa la adopción prioritaria de los criterios regionales.

c) En los Consejos Regionales y en el Nacional, tendrían además representación, respectivamente, los legisladores secto-

ales y nacionales, en la proporción y condiciones que la ley establezca.

d) Habrá planes quinquenales de desarrollo, coincidentes con el período presidencial y parlamentario, que deben ser presentados por el presidente dentro de los primeros cien días siguientes a su posesión y aprobados por el Congreso dentro de los tres meses siguientes a su presentación; si no se aprueba en este término regirá el presentado por el presidente.

23.— Hacienda Pública:

23.1. Haremos hincapié en cuatro aspectos fundamentales de la Hacienda Pública: los bienes de dominio público, los impuestos, el presupuesto de la nación y el crédito público.

23.2. Haremos —igualmente— distinción entre bienes de dominio público estatal y bienes de dominio público municipal o social; así como también diferenciaremos los bienes de dominio público pero de uso exclusivo del Estado nacional (edificios, monumentos nacionales, etc.) de los bienes de dominio público pero de uso y beneficio del Estado regional, departamental, o municipal (bosques, minas, etc.). Dejándole a la ley, por supuesto, la facultad de regular su administración, defensa y conservación.

23.3. La soberanía tributaria deberá estar, como hasta ahora, en cabeza del Congreso, a través de las leyes; este principio debe reafirmarse adicionándolo en la Constitución con el criterio de que tales tributos, también por medio de leyes, pueden cederse, total o parcialmente, con sus recargos, a las diferentes divisiones territoriales; y que éstas, desde sus órganos legislativos, puedan establecer otros tributos que antes estaban atribuidos al Congreso.

23.4. Respecto al Presupuesto de la nación consideramos que deben introducirse algunos criterios modernos de técnica presupuestal destinados a evitar el desbordamiento del gasto público, la duplicidad e incoherencia de la inversión pública y el desfase entre los planes gubernamentales y los presupuestos, que han permitido un torrente incontrolable de presupuestos adicionales.

Además, debería otorgarse autonomía a los diferentes órganos superiores del Estado (Presidencia, Congreso, Gobierno y Justicia) para la administración y ejecución de sus respectivos presupuestos, como contribución a su independencia, así exista una sola Ley orgánica y reglamentaria del presupuesto para todos, como expresión de la unidad política del Estado y de la inter-relación y complementariedad entre sus órganos.

23.5. Un aspecto fundamental en la nueva Constitución —dada la nueva organización territorial que se propone— es la de reglamentar con mucha claridad una asignación o situado Constitucional (en el presupuesto) para cada una de las unidades territoriales, en proporción a la cantidad de servicios públicos y de cargos nacionales que se les transfiera, que garantice un nivel mínimo de obras y servicio a la comunidad; reservando el cuarenta por ciento de los recursos de inversión para un Fondo de Compensación Territorial (reglamentado por la ley) que corrija los desequilibrios económicos inter-territoriales y haga

efectivo el principio de la solidaridad entre regiones de un mismo Estado, el cual se distribuirá teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes parámetros:

a) En proporción inversa a la renta per habitante y a la densidad de población.

b) En proporción directa a la superficie del territorio o región correspondientes, a su tasa de emigración y a su porcentaje de desempleo con respecto a la población activa.

23.6. Los ingresos del Estado pueden ser ordinarios (impuestos, tasa, etc.) o extraordinarios (deuda o crédito público); destinados estos últimos a satisfacer los compromisos del Estado que no alcanzan a ser suplidos por los recursos ordinarios; por esto, y porque a los potenciales intermediarios financieros les da mayores seguridades, la Constitución debe establecer que solo mediante Ley puede autorizarse el endeudamiento del Estado; a lo cual habría que agregar que tales leyes deben contener garantías de que por lo menos el cuarenta por ciento de los recursos que se autoricen, destinados a inversión, se apliquen por conducto del Fondo de Compensación Territorial mencionado anteriormente.

24. División Territorial

24.1. Se propone una nueva división territorial del país, resultado de la experiencia política de más de siglo y medio y de la necesidad reciente de reordenar el territorio al ritmo de las nuevas teorías económicas sobre planificación regionalizada y desarrollo armónico coherente de la nación.

Dicha división sería así:

a) Municipio, célula básica del sistema político administrativo del Estado.

b) Departamento; estructura político-administrativa de segundo grado;

c) Provincia: área de planificación territorial, sin función político-administrativa; puede comprender territorios de varios municipios o departamentos.

d) Región Autónoma: formada por territorio de varios municipios o departamentos; estructura político-administrativa de tercer grado.

24.2. Los departamentos actuales se mantienen y estarán formados —como hasta ahora— por municipios. Las intendencias y comisarías se elevan a la categoría de departamentos. Para crear un nuevo departamento se requiere ley de origen gubernamental aprobada por referéndum regional convocado para los municipios que se segregen.

24.3. Las áreas de planificación (o provincias) serán definidas por la ley atendiendo a la identidad socio-económica de la zona, a la complementariedad de sus economías y a las afinidades socio-culturales de sus pueblos. Las provincias pueden coincidir o no con el marco territorial de las regiones autónomas; o pueden comprender territorio parcial o total de varias regiones, departamentos o municipios.

24.4. Las regiones autónomas serán determinadas por la ley (para cada caso, o en conjunto); que a su vez debe ser sometida a referéndum en los departamentos o municipios que se unen. Las regiones podrán formarse por un departamento y dos o más municipios de otros u otro departamento; o por dos o más departamentos.

24.5. Los alcaldes municipales y gobernadores serían elegidos popularmente por el voto directo de los ciudadanos, para períodos iguales a los de los parlamentarios. Los municipios y los departamentos ten-

drian sendas corporaciones de elección popular con funciones legislativas dentro de su respectivo territorio.

24.6. El Gobierno de las Regiones Autónomas se constituiría así: por voto directo se elige en cada región una Asamblea Legislativa Regional, integrada conforme lo establezca la ley. Esta Asamblea elige un Consejo de Gobierno, de su propio seno, con un presidente de consejo, que ejercería colegiadamente la primera magistratura de la región. El presidente de la República haría la designación formal del presidente del Consejo de Gobierno que fuere escogido.

24.7. Las Regiones Autónomas que se crean tendrían funciones (repartidas entre sus Asambleas Legislativas y sus Consejos de Gobierno) de:

a) Coordinación de los planes y acciones de desarrollo de los territorios que las integran.

b) Representación jurídica.

c) Legislatura regional en materia tributaria, calificación, clasificación y manejo de bienes de dominio público; planificación; endeudamiento; comercio e industria; tránsito, transporte y puertos; servicios públicos y las demás que señale la Ley.

d) Delegaría de las demás funciones del Congreso nacional o del Ejecutivo reservadas a estos organismos, las cuales, por medio de Ley pueden ser atribuidas temporalmente a las legislaturas o gobiernos regionales.

24.8. El Gobierno central podría designar un delegado para cada región, encargado de coordinar con el Gobierno y la Asamblea Legislativa Regional, aquellas funciones estatales que aún son de su competencia y de ejecución en dichos territorios.

24.9. La Constitución establecería los parámetros para elaborar, aprobar y promulgar los Estatutos de las regiones, los cuales serán aprobados mediante Ley.

24.10. En cuanto a las provincias, se reitera que no son órganos político-administrativos sino entes de planificación del desarrollo. Su reglamentación, funcionamiento y competencias los hará la ley.

24.11. Los Departamentos tendrían (a través de sus Asambleas y gobernadores) funciones adicionales en la Constitución destinadas a:

a) Otorgarles mayor autonomía política y económica, sin llegar al federalismo.

b) Reforzarles la capacidad jurídica ampliándole el marco de sus competencias.

24.12. La nueva Constitución debe ratificar la autonomía municipal y ampliar su capacidad jurídica, autorizándolo para asociarse con otros municipios o departamentos a efectos de planificación del desarrollo y adquisición de compromisos financieros nacionales e internacionales, de acuerdo con reglamentación legal.

24.13. Como es absolutamente cierto que en la actualidad existen territorios de bajísimo grado de desarrollo frente a otros cuyos indicadores económicos aparecen sobrepasando el promedio nacional en forma apreciable, proponemos el establecimiento en la nueva Constitución de normas que consagren el principio de "regiones de desarrollo preferencial", para con ellas encontrar el equilibrio adecuado y justo entre las distintas regiones del país, mediante Estatutos o regímenes de excepción que aproximen la renta per cápita de los habitantes de los diferentes territorios y autoricen acciones de política eco-

nómica que mejoren los niveles de bienestar y calidad de vida de las gentes que residen en las áreas más pobres de la patria.

25. De las Fuerzas Militares:

25.1 Profesionalización de las Fuerzas Armadas, que permitan la incorporación de Soldados y Agentes con asignaciones salariales justas, que corrijan los desequilibrios internos y que reduzcan el pie de fuerza actual.

25.2 Supresión del Servicio Militar Obligatorio y establecimiento del Servicio Militar Voluntario y del Servicio Social-Militar alterno.

25.3 Implantación del Servicio Militar Educativo, voluntario.

25.4 Autorización Constitucional para dictar —mediante ley— el Estatuto de las Reservas de las Fuerzas Armadas Civiles Pensionados, otorgándoles a sus organizaciones gremiales funciones de consultoría en asuntos relacionados con sus derechos.

26. Reformas de la Constitución:

26.1 En el actual texto Constitucional, la Carta Magna sólo se puede enmendar por la

vía ordinaria del artículo 218, o sea, por aprobación del Congreso en dos legislaturas consecutivas. El pueblo, sin embargo, modificó esta norma mediante un procedimiento extraconstitucional que para nuestra Corte Suprema de Justicia resultó legitimado por la expresión directa del Constituyente Primario el pasado 27 de mayo.

26.2 Estamos —entonces— frente a una convocatoria popular de una —Asamblea Constituyente (mal llamada Constitucional) para modificar por vía extraordinaria la Constitución: esta misma corporación, por consiguiente debe aprobar los mecanismos futuros de reforma de la Carta que dicte.

26.3 Proponemos la siguiente fórmula:

a) Que la Constitución pueda ser parcialmente reformada por medio de Plebiscito convocado mediante Ley de la República, que a su vez debe ser ratificada por referéndum, en la forma y términos previstos en el capítulo sobre el plebiscito incluido, en el presente estudio.

b) El Congreso también podrá modificar parcialmente la Constitución mediante Ley

acordada por mayoría absoluta de los Congresistas en cada Cámara, que a su vez debe ser ratificada por cada una de las Asambleas Legislativas regionales,

c) Cuando se trate de modificar más del cincuenta por ciento del articulado de la Constitución, sólo podrá hacerse convocando una Asamblea Constituyente por medio de una Ley que requiere la aprobación de las dos terceras partes de cada Cámara por lo menos. Si un mínimo de diez por ciento de cada Cámara solicita que dicha Ley, además, sea ratificada por referéndum, así se hará, dentro del mes siguiente a la solicitud de los interesados.

d) En ningún caso se podrá iniciar, proseguir ni concluir proceso alguno de reforma Constitucional si se ha decretado Estado de Sitio.

e) Por último, participamos del criterio de que las conclusiones de la Asamblea Constituyente sean sometidas a referéndum nacional como mecanismos de ratificación (por la voluntad popular) de su primer mandato y como indicador de la transparencia de la actuación de sus mandatarios.