P.2047

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 67 Bogotá, D.E., sábado 4 de mayo de 1991 Edición de 24 Páginas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

HORACIO SERPA URIBE
Presidente

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO
Relator

RELATORIA

Acto Constituyente

De los Honorables Constituyentes

GUILLERMO PERRY
GUSTAVO ZAFRA
JAIME BENITEZ TOBON
JESUS PEREZ
ANTONIO GALAN
HORACIO SERPA URIBE
JUAN B. FERNANDEZ
GUILLERMO PLAZAS ALCID
JAIME CASTRO
EDUARDO
ESPINOSA FACIO- LINCE
IVAN MARULANDA

(Pág. 2)

Enmiendas y Adiciones

Del Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Presentado por el Doctor Carlos Lleras de la Fuente

Constituyentes:

ANTONIO NAVARRO WOLFF
ALVARO LEYVA
MARIA MERCEDES CARRANZA
MARIA TERESA GARCES
IVAN MARULANDA
CARLOS GIRALDO
GUSTAVO ZAFRA
ORLANDO FALS BORDA

(Pág. 2)

Proyecto de Acto Legislativo de Vigencia Inmediata

Constituyente:
AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

(Pág. 2)

Ponencia para primer debate

Acto Reformatorio de la Constitución

Ponente: **CARLOS LLERAS DE LA FUENTE**

(Pág. 2)

Informe - Ponencia

Las Funciones del Congreso, Su Funcionamiento y el Trámite de las Leyes

Informe elaborado por el doctor
HERNANDO YEPES ARCILA

(Pág. 3)

Informe - Ponencia

El Estado de Sitio y la Emergencia Económica

Constituyentes:
ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA
JOSE MATIAS ORTIZ

(Pág. 10)

Ponencia

Los Derechos de los Grupos Etnicos

Presentada por:
FRANCISCO ROJAS BIRRY

(Pág. 14)

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

Acto Constituyente

De los Honorables Constituyentes

GUILLERMO PERRY
GUSTAVO ZAFRA
JAIME BENITEZ TOBON
JESUS PEREZ
ANTONIO GALAN
HORACIO SERPA URIBE
JUAN B. FERNANDEZ
GUILLERMO PLAZAS ALCID
JAIME CASTRO
EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE
IVAN MARULANDA

ARTICULO NUEVO: Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente no podrán ser candidatos a ninguna corporación pública en 1992 ni en 1994.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La aplicación de la nueva Carta Constitucional, su legitimidad, dependen de que el pueblo colombiano no tenga sombra de duda sobre el hecho de que los constituyentes actuamos con un solo móvil: el del interés nacional. En consecuencia y por razones de ética política, como lo dijera la honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de octubre de 1990, se impone que consagremos como norma Constitucional las inhabilidades que contemplaron el acuerdo político y el decreto 1926 de 1990.

Proyecto de Acto Legislativo de Vigencia Inmediata

Constituyente:
AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

Viernes 3 de mayo de 1991

"Por el reglamento de la Asamblea, que regula íntegramente la materia" y al cual le será agregado:

Adiciónase al artículo 8° del Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente el siguiente texto:

ARTICULO 8°.: INCOMPATIBILIDADES E INHABILIDADES.

Los delegatarios integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, no podrán ser elegidos como miembros de ninguna Corporación Pública en las elecciones que se celebren antes del nueve (9) de diciembre de 1994.

Enmiendas y Adiciones

Del Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Presentado por el Doctor Carlos Lleras de la Fuente

Constituyentes:

ANTONIO NAVARRO WOLFF
ALVARO LEYVA
MARIA MERCEDES CARRANZA
MARIA TERESA GARCES
IVAN MARULANDA
CARLOS GIRALDO
GUSTAVO ZAFRA
ORLANDO FALS BORDA

ARTICULOS SUSTITUTIVOS DE LOS ARTICULOS 1° y 2°:

ARTICULO: El procedimiento para reformar la Constitución Política es el establecido en el acto constituyente contenido en el Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, sus modificaciones y adiciones.

ARTICULO ADICIONAL:

ARTICULO: Los Actos Constituyentes expedidos por la Asamblea Nacional Constituyente no son susceptibles de Control Jurisdiccional.

ARTICULO: El presente Acto rige a partir de su expedición.

Ponencia para primer debate

Acto Reformatorio de la Constitución

Ponente: **CARLOS LLERAS DE LA FUENTE**

Bogotá, mayo 3 de 1991

Señores Presidentes:
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
CIUDAD

Señores Presidentes:

No tengo mucho más que agregar a lo ya expresado en mi exposición de motivos leída a esta Asamblea en la noche del 1° de mayo y publicada en la Gaceta N° 65 del 2 de los corrientes.

Quiero sólo reiterar lo allí expresado e insistir en que quede muy claro que el único propósito de mi proyecto es el de evitar cualquier confusión sobre la jerarquía constitucional del reglamento lo que hace que escape a todo control jurisdiccional del Consejo de Estado.

En estas condiciones, solicito atentamente se dé primer debate al proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución cuyo contenido está publicado en la misma Gaceta N° 65 de mayo 2 de 1991.

Atentamente,
CARLOS LLERAS DE LA FUENTE

ARTICULADO

La Asamblea Nacional Constituyente, en ejercicio de los poderes que recibió directamente del pueblo

DECRETA:

Artículo Primero.— Derogar expresamente el Artículo 13 del Plebiscito del 1° de diciembre de 1957 y el Artículo 218 de la Constitución Nacional que establecen la manera de reformar la misma Constitución y remplazarlos por el Reglamento de la Asamblea, que regula íntegramente la materia.

Artículo Segundo.— Suspender, en consecuencia, la aplicabilidad de los Artículos 83 y 120 último inciso del parágrafo del numeral primero, al proceso de reforma Constitucional en curso.

Cúmplase.

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

Informe - Ponencia

Las Funciones del Congreso, Su Funcionamiento y el Trámite de las Leyes

Informe elaborado por el doctor HERNANDO YEPES ARCILA

Bogotá, abril 30, 1991.
Doctor
Alfredo Vázquez Carrizosa
Presidente
Comisión Tercera
Asamblea Nacional Constituyente.
Ciudad.

Me complace poner en manos de usted, en nombre de la subcomisión integrada por los señores HERNANDO YEPES ARCILA, LUIS GUILLERMO NIETO, ANTONIO GALAN, ROSEMBERG PABON, ALVARO ECHEVERRY, ARTURO MEJIA Y ALFONSO PALACIO, y como Ponencia Colectiva suya el informe sobre LAS FUNCIONES DEL CONGRESO, SU FUNCIONAMIENTO Y EL TRAMITE DE LAS LEYES, elaborado por el doctor Hernando Yepes Arcila.

De esa manera la Subcomisión deja evacuado el encargo que le confió la honorable comisión.

Cordialmente.— *Alfonso Palacio Rudas*

LAS FUNCIONES DEL CONGRESO, SU FUNCIONAMIENTO Y EL TRAMITE DE LAS LEYES

La profunda reorganización del Congreso que el Estado actual de la evolución del régimen político reclaman, no puede reducirse a los trascendentales aspectos de su estructura y conformación. Por el contrario, todos los datos de la realidad indican a una que la reforma debe extenderse a los aspectos funcionales, entendiendo por éstos los que replantean el haz de atribuciones y de cometidos que se confían al órgano de la rama Legislativa, tanto como a los procedimientos reglados para su ejercicio.

I. FUNCIONES DEL CONGRESO

En informe separado de éste, la subcomisión planteó a la Asamblea la concepción y el diseño que, a su juicio, siguiendo muchas de las iniciativas que fueron presentadas a ella, deben caracterizar en adelante el cumplimiento de la función de control político que desde siempre ha desempeñado el Congreso como parte esencial de su misión en una democracia. Desde el punto de vista funcional, el propósito de dotar ese control de una herramienta específica que le dé posibilidades de ineficacia en los casos extremos de responsabilidad política, a través del establecimiento del voto de censura a los ministros, constituye la más importante innovación del régimen.

Completar esa tarea exige, además, el establecimiento de un sistema equilibrado de distribución de funciones políticas entre los altos órganos del Estado, recuperando para la órbita del Legislativo atribuciones que naturalmente le pertenecen en razón de la esencia propia de aquél y de éstas y que hoy, en razón de procesos históricos que han dejado de tener vigencia, forman parte del plexo operativo de otras autoridades. El fenómeno es visible en relación con las llamadas "funciones políticas de consulta" que están encomendadas al Consejo de Estado, y en cuya virtud este organismo interviene, como instancia previa de estudio y consejo en el proceso de formación de algunos actos políticos o administrativos del Gobierno: tales los casos de la consulta que, a instancia del Ejecutivo, absuelve en el caso de aplicación del artículo 28 de la CN, en el de implantación del Estado de Sitio y de la emergencia económica y en el de apertura de créditos extraordinarios al Presupuesto Anual previsto en el artículo 212.

Sin duda en todas las hipótesis mencionadas la persistencia de esa facultad en el Consejo de Estado constituye un rezago fósil de la entidad institucional que tuvo ese elevado y benemérito organismo antes de adquirir la de Supremo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

En el régimen original de 1886, que repercute el que a la entidad confirió el Libertador cuando la creó en 1828, fue perfectamente coherente que el Consejo de Estado recibiera, entre sus cometidos, propios de un organismo auxiliar de la administración, concebido como un estudio suyo de reflexión y de opinión calificada, el de ilustrar al Gobierno en los graves trances que entrañan cada una de esas hipótesis e incluso el de servir de medio de contención y control de los impulsos del Ejecutivo.

Convertido en Organo del Poder Judicial, nada justifica que retenga esas funciones de naturaleza estrictamente política.

Por lo mismo la lógica de las instituciones exige que esos atributos, que materializan típicos recursos de control (en los eventos contemplados en los artículos 28, 121 y 122) o constituyen verdaderas manifestaciones atróficas de poder Legislativo (hipótesis del artículo 202), se radiquen en el órgano que tiene esencialmente la misión institucional de cuya naturaleza participan, es decir, en el Congreso al que en términos generales la Constitución confía la misión de controlar al Ejecutivo y de expedir la totalidad de las leyes, entre éstas últimas, la que destina los dineros públicos y autoriza su gasto.

Para cumplir ese replanteamiento de competencias, a juicio de la subcomisión, bastarían las siguientes disposiciones:

a. Atribuir al Senado de la República, en el caso de conformación bicameral del órgano Legislativo, o a la única Cámara en la hipótesis contraria, la responsabilidad de conceptuar sobre la implantación de los Estados de Excepción;

b. Radicar, en el organismo judicial al que se confíe la guarda de la integridad de la Constitución, la facultad de vigilar preventivamente la recta aplicación de las atribuciones de alta policía contempladas en el artículo 28, en caso de que la institución como tal subsista en la Constitución;

c. Dado que la apertura de créditos extraordinarios por decreto se convierte en innecesaria dentro de un régimen de reuniones del órgano Legislativo que, como el previsto en esta Ponencia, garantice su presencia activa en el escenario político-institucional durante la mayor parte del año, mediante sesiones en los dos semestres; bastaría eliminar del texto constitucional esa posibilidad, con el efecto de sujetar a la forma legislativa todas las autorizaciones de gasto que demanda la administración del Estado.

II. REUNIONES DEL CONGRESO

No sólo los supuestos del bicameralismo, a saber su voluntaria renuncia a la celeridad de las leyes, sino también la intensificación de las funciones del Congreso mediante la acentuación que recibe la de control político, y que plantea por lo mismo idénticas exigencias a la solución unicameral, hacen ver insuficiente el tradicional régimen de sesiones del órgano Legislativo concentradas en un solo semestre del año.

La experiencia demuestra que en el breve lapso de ciento cincuenta días apenas alcanza a madurar el trámite de la Ley que debe tener inicio y terminación en él, y eso cuando se trata de proyectos que empiezan el itinerario procedimental al comienzo mismo de la legislatura. Esta insuficiencia se refleja en el apremio conque habitualmente se desarrollan, respecto de los proyectos más importantes, los episodios finales del iter legislativo, para desprestigio tanto del producto como del órgano de donde emana, mediante la práctica que el repudio popular denomina del "pupitrazo".

1. Todas las razones entonces aconsejan establecer un nuevo régimen de sesiones similar al que por un lapso fugaz introdujo el Acto Legislatio N° 1 de 1936, en su tiempo censurado como propio de un "Congreso permanente", en cuya virtud el Legislativo fue convocado por la Constitución a reunirse durante noventa días a partir del 1° de febrero y durante ciento veinte a partir del 20 de julio. Basta recorrer los diversos proyectos sometidos a consideración de la Asamblea (Gobierno, N° 02, Art. 91; Quirama, Propuesta 04, Art. 53; Carrillo Flórez N° 125; Herrera Vergara N° 124, Art. 18; Aida Abella y otro N° 113, Art.

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

79; Cámara de Representantes N° 97; Partido Social Conservador N° 67, Art. 104; Antonio Navarro y otros N° 07, Art. 88), en el cuadro sinóptico anexo a este informe y que constituye parte de él, para descubrir en esta inquietud una de las más generalizadas en la que coinciden casi todas las entidades y personas que formularon iniciativas de reforma constitucional.

No se requiere sobreabundar en razones para descubrir la justificación de una iniciativa tan generalizada: Lo dicho atrás ya indica los valores políticos a cuya obtención apunta, esto es, a la promoción de una estructura congresional más apta para el cumplimiento de sus funciones tanto de control como de producción legislativa. A este último respecto conviene recordar que el sentido general de las reformas que se postulan desde las más variadas fuentes se proponen recuperar para el órgano colegiado de representación nacional el monopolio tendencial de la función legislativa que perdió en un largo e incesante proceso de desplazamiento hacia el Ejecutivo de diversas manifestaciones de la capacidad de legislar que naturalmente habrían debido permanencer siempre en su órbita. La nueva distribución de funciones legislativas entre ambos poderes, para incrementar el acervo de las manifestaciones de ella que competen al Congreso, implica forzosamente que éste asuma el ejercicio de sus tareas durante un lapso mayor que el actualmente previsto, tanto más si se toman en consideración la creciente complejidad que reviste esa función en una sociedad moderna, que no permite cumplirla satisfactoriamente en el seno de un cuerpo cuya característica entitativa es la discontinuidad de su presencia institucional y la interposición de largos interregnos entre dos períodos de actividad.

Analizadas las variadas sugerencias acerca de la determinación de los extremos del período de sesiones que tendría por escenario temporal el primer semestre de cada año, hemos optado por considerar como más conveniente la que contempla su duración entre el 1° de abril y el 20 de junio, que, entre otros méritos, tendría el de no coincidir con la temporada electoral que una larga práctica tiene ya acreditada en Colombia, y en cuya virtud la provisión de las corporaciones públicas y la elección de alcaldes se cumplen en el mes de marzo hasta el cual toda la temporada política de los partidos y la opinión pública está íntegramente consagrada al desarrollo de la campaña. Desde luego, otras razones de igual o superior fuerza pueden demostrar la inconveniencia de nuestra propuesta en un aspecto del problema que por naturaleza es accidental por su propia índole. Lo que realmente importa es establecerse la existencia futura de la reunión del Congreso durante un número razonable de días en el primer semestre de cada año, en forma tal que el régimen pueda contar con la operación virtualmente permanente del órgano Legislativo, lo que se consigue con la ampliación del término de sus sesiones por convocatoria constitucional durante setenta y cinco días adicionales, que vale tanto como decir mediante su reunión durante la mayor parte del año.

2. Lo anterior para nada obsta al mantenimiento de la previsión constitucional tradicional en torno a la posibilidad de reuniones extraordinarias por convocatoria del Gobierno, durante el término que éste señale y para el estudio de los asuntos que también corresponde al Gobierno determinar. Como es natural, esta clase de reuniones se hará menos frecuente en el futuro, sustituida su función por la que la mera ampliación de las sesiones ordinarias está llamada a cumplir.

Al lado de este régimen de reunión por llamado del Gobierno, y para complementarlo, aparece la conveniencia de prever la posibilidad de provocar la reunión de sólo una de las cámaras cuando la urgencia que determina su reunión fuera del período ordinario, se reduzca al cumplimiento de una de las facultades exclusivas de uno de los miembros del Congreso bicameral sin implicar de ninguna manera al otro. Las facultades no legislativas confiadas a una y otra cámara pueden dar lugar a esta necesidad y a proveer su satisfacción se endereza la sugerencia de admitir constitucionalmente la reunión de una parte del órgano compuesto con independencia de la otra, siempre rechazada por las normas que tradicionalmente han regido la materia, en el pasado se inspiraron en la contemplación de la función legislativa como la única que justifica la aparición periódica del órgano mismo.

III. TRAMITE DE LAS LEYES

El propósito de imprimir mayor eficiencia y racionalidad a la labor del Congreso necesariamente tiene como núcleo de su materialización el conjunto de normas que regulan la producción de las leyes. Ello supone atender diversos aspectos de las regulaciones procedimentales que la Constitución contempla como propios de las condiciones de funcionamiento del órgano o del itinerario de la formación de las normas:

1. Quórum

La fijación del número de miembros cuya reunión autoriza la deliberación de una célula congresional con el fin de disminuir el contemplado por los preceptos vigentes (artículo 83 C.N.) se reflejan en muchos de los proyectos sometidos a estudio de la Asamblea: La mayoría de los que se ocupan del tema para abandonar el tratamiento actual (Gobierno Nacional, N° 02, Art; Raimundo Emiliani y Cornelio Reyes, N° 95, Art.; Senado de la República, N° 97-A, Art.; Carlos Lemos, N° 110, Art.; Ignacio Molina, N° 108, Art.; Iván Marulanda, N° 128, Art.) indican como preferible la opción de reducir a una cuarta parte de los miembros el quórum deliberativo. El proyecto 06 de que es autor el delegatario Diego Uribe Vargas propone, insularmente, una disminución aún más drástica, a la quinta parte de los componentes del órgano unicameral. La subcomisión; por su parte, en materia cuya regulación no puede consultar criterios dogmáticos derivados de principios ciertos, ha optado por recomendar la primera de las iniciativas aludidas, en la convicción de que su acogimiento refleja en forma razonable el objetivo de agilizar la deliberación de las unidades corporativas sin deteriorar la garantía de la seguridad y solidez de los trabajos de las mismas.

2. Titularidad de la iniciativa legislativa.

La nueva concepción de la Ley que se trata de perfilar en la Constitución plantea la exigencia de reformular el régimen de la iniciativa de las leyes, inspirado todavía, como siempre lo fue en todas las constituciones colombianas, en las orientaciones de la publicística clásica que reservan la facultad de originar la consideración de un proyecto al Gobierno y a los miembros del propio órgano Legislativo, con olvido de todos los demás poderes y órganos y, desde luego, de la comunidad política en sí misma considerada.

2.1. Esa disciplina de la materia es obviamente incompatible con el relieve que hoy es forzoso conceder a los órganos del Estado distintos de los dos poderes activos y no subordinados a ellos o que, en virtud de la reforma en curso, se pretende liberar de su tutela. De ahí que el replanteamiento de su rango y de su papel en el discurso de las instituciones deba tener como una de sus expresiones más contundentes la adquisición de la capacidad de ser fuente de impulso a la función de legislar radicada en el Congreso, constreñida en su caso, desde luego, a las materias que atañen directamente a su actividad, a su organización o a los aspectos de la vida política y social en los que se proyecta, por voluntad de la Constitución, su función propia. Tal es la innovación predicable de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo Nacional Electoral, la Contraloría, la Procuraduría y los entes análogos que se identifican por el común rasgo de ser responsables autónomos de una función pública de origen constitucional. A todos ellos este informe recomienda tener en adelante como titulares de un poder de iniciativa legislativa limitada en la forma que ya se dijo.

2.2. Urgidos por el programa de incorporar a las actuales instituciones manifestaciones precisas de la participación popular como signos distintivos de la democracia colombiana del futuro, varios proyectos formularan expresamente la idea de extender directamente a la ciudadanía la potestad de dar origen a las leyes. El cuadro que acompaña este informe como parte suya da cuenta del tratamiento que a la materia dan los proyectos del Gobierno Nacional (N° 02), Antonio Navarro y otros (N° 07), Carlos Lleras de la Fuente (N° 28), Partido Social Conservador (N° 67), la Cámara de Representantes (N° 97), Raimundo Emiliani (N° 95), el Senado de la República (N° 97A), Ignacio Molina (N° 108), José Matías Ortiz (N° 123), Fernando Carrillo (N° 125), Iván Marulanda (N° 128) y Antonio Galán (N° 128).

Una adecuada regulación de la iniciativa popular reclama disciplina, con la sobriedad propia del texto constitucional, es decir, refiriendo a la ley la disciplina detallada, los aspectos relativos al surgimiento de la iniciativa en cada caso concreto, a su proceso de formulación, a su tramitación por el Organo destinatario y a la existencia o no de restricciones ratione materiae. Al respecto de cada uno de estos temas el articulado propuesto por este informe provee de la siguiente manera:

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

2.2.1. Es siempre arbitrario el señalamiento de un volumen determinado de ciudadanos para conferirle el derecho de iniciativa. De ahí que las propuestas consideradas varíen no sólo en la modalidad de la determinación de ese volumen, que algunos someten a la técnica de mencionar porcentajes del censo electoral mientras otros, por el contrario, prefieren los números fijos de electores, sino también en la consideración de las magnitudes respectivas en uno y otro caso. La subcomisión, en materia tan opinable e indócil a todo criterio axiológico certero, encuentra recomendable la exigencia de reunir una proporción del cuerpo de ciudadanos y no la de radicar la iniciativa en un número arbitrario de ellos, por su mayor racionalidad al establecer una relación constante entre las magnitudes del conjunto humano sometido a la legislación que se propugna y el de quienes auspician una determinada regulación. Del mismo modo se ha optado por recomendar que esa proporción se fije en un cinco por ciento del total de electores, a fin de procurar la compatibilidad de dos objetivos:

(a) Que la aplicación práctica de la institución sea viable y que, (b) Cuando se apele a ella, se de expresión a auténticos estados de la opinión pública. En efecto: al adoptar como límite mínimo del volumen de ciudadanos que da lugar a una iniciativa el cinco por ciento del total, se está procurando, de una parte, que la exigencia no haga particularmente difícil el recurso a ese medio extraordinario de impulso a la función de legislar, ni la coloque, por su acentuada laxitud, al alcance de propósitos nimios o frívolos que podrían congregar a grupos reducidos de ciudadanos pero no a volúmenes significativos.

2.2.2. El proceso de recolección de adhesiones a la iniciativa cuya formulación forzosamente surge de un grupo reducido, debe estar rodeado de las mayores garantías de seriedad y de fidelidad a la opinión pública: quienes participan de la idea tienen derecho a manifiestar libérrimamente su conformidad con ella, y quienes no la favorecen tienen el derecho de que no se falsee su real acogida en la opinión pública. Se pretende cautelar estos valores, imprimir seguridad y transparencia al proceso, mediante la intervención de la Organización electoral del Estado en la recolección de las adhesiones que se expresan con la firma de la propuesta introducida por los promotores de la iniciativa, quienes deben depositarla ante aquella como una oferta que formulan a la opinión para que los ciudadanos decidan si la acogen y respaldan mediante una sencilla manifestación de voluntad ante el ente público encargado habitualmente de escrutar las decisiones del cuerpo electoral.

2.2.3. Todos los regímenes que autorizan la participación directa del pueblo en la formulación de proyectos legislativos afrontan el problema de asegurar que la iniciativa de ese origen tenga realmente trámite en el Organo de la legislación. En muchos de ellos se observa como una deficiencia insuperable la indiferencia del legislador frente al impulso proveniente del exterior, que apenas si recibe una atención marginal y sobre el que en ocasiones no recae decisión alguna. Para conjurar la posibilidad de que sea burlado por desestimación implícita el interés popular de que se estudie en el Congreso un determinado problema, la subcomisión propone que la iniciativa popular sea revestida, por decisión de la Constitución misma, de carácter preferencial sobre las demás propuestas sometidas a estudio del Congreso por los restantes titulares de iniciativa, apelando para ese efecto al modo de operación de una institución que tiene probada eficacia en orden a producir un resultado de esa índole: nos referimos a la manifestación de urgencia, que coloca en lugar preeminente de la agenda legislativa los proyectos cuyo trámite el Ejecutivo privilegia y acelera de ese modo. A nuestro juicio, la aplicación respecto de los proyectos de origen popular del trámite y previsto en la figura de la urgencia los proveería de garantía eficaz contra el eventual desinterés del Congreso, y cautelaría la seriedad de la institución que encontramos urgente incorporar al conjunto de expresiones de la participación democrática propios de nuestro régimen político.

Complementariamente, con el fin de asegurar que el debate, hecho forzoso e inevitable en virtud del trámite privilegiado, tenga la amplitud necesaria para que todos los aspectos del proyecto sean realmente considerados por las Cámaras, se propone conceder voz en las deliberaciones a representantes ad hoc designados por los promotores de la iniciativa.

2.2.4. Es rutinario en los regímenes constitucionales que contemplan la iniciativa popular la enumeración de las materias que se excluyen de esa modalidad de impulso a la legislación. Así la Constitución española, por ejemplo veda ese camino a los proyectos sobre materias propias de la ley orgánica, tributarias o internacionales (art. 78,3). El estudio de la subcomisión condujo a la mayoría de sus miembros a considerar que la plena expansión de la democracia no consiente esas restricciones a la voluntad del pueblo, de cuyo alcance no puede eximirse a ninguno de los objetos que la ley es susceptible de regular. Por esa razón se observa la omisión en el articulado anexo de toda referencia a ese aspecto de las normaciones usuales en la materia.

3. ALCANCE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Aparte del régimen de la titularidad de la iniciativa parlamentaria, la experiencia constitucional de los últimos años indica con vigoroso énfasis la urgencia de reformular la definición del alcance de esa iniciativa, esto es, del ámbito en que se despliega. Como es sabido, la disciplina que emergió de la reforma de 1968 confieren un alcance diferente a la iniciativa del Gobierno y a la de los congresistas, a quienes está restringida la capacidad de dar impulso a proyectos de ley en ciertas áreas que se reservan a aquel, sin que pueda decirse que el criterio que inspira la restricción sea infalible o haya aportado mejoría en el funcionamiento de las instituciones.

Se propone modificar sustancialmente lo que dispone el artículo 79 de la Carta respecto a la iniciativa en la formulación de las leyes, particularmente lo preceptuado en los párrafos e incisos 2 y 3. Hasta el año de 1945 los miembros de las Cámaras gozaron de iniciativa para incoar cualquier proyecto de ley, pero el acto legislativo número 1 de ese año modificó el artículo 73 (Hoy 79) en el sentido de reservar para los ministros del despacho la iniciativa en la presentación de proyectos contentivos de códigos, estatuto del presupuesto nacional, planes y programas económicos y división territorial. Luego, la reforma constitucional de 1968 eliminó la restricción respecto a los códigos pero la acentuó en aquellos proyectos de ley que impliquen gastos del Estado. Con esas limitaciones, en puridad, los congresistas quedaron privados de toda iniciativa de proponer reordenamientos jurídicos reguladores de las actividades del Estado, puesto que no existe acto, movimiento u operación de esa entidad que no cause una erogación del Tesoro. Y se extremó más todavía al trasladar también al Gobierno la iniciativa de proyectos referentes al nuevo sistema de legislación delegada que denominan "leyes marco". Todo este cercenamiento de atribuciones inherentes al Congreso se compensó con la habilitación de los vituperados auxilios parlamentarios y con la facultad de poner exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios a lo cual se agregó la obligación del Gobierno de incorporar, sin modificaciones, en el proyecto de presupuesto, el que para funcionamiento del Congreso elaboran las mesas directivas. De seguro los historiadores encontrarán en estas modificaciones al artículo 79, el origen del deterioro en que entró el prestigio y credibilidad de nuestro Organo Legislativo y que a los constituyentes de 1991 nos corresponde encontrar innovaciones que lo rescaten.

Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas generales de desarrollo económico y social 5, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios.

Por otro lado la subcomisión considera que no existe razón plausible para mantener la restricción respecto a la ley orgánica del presupuesto y a las enumeradas en el numeral 22 del artículo 76 con excepción de las referentes a la organización del crédito público y al estatuto del Banco de la República.

Desde luego se propone suprimir el inciso tercero, del artículo 79 cuyos frutos han sido nefastos y que a la letra dice:

"Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre

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

la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso".

De este modo, al amputar el texto que a través de una praxis constitucional equivocada y deformante configuró la corruptela de los "auxilios parlamentarios", se completa el sentido de la reforma que con el mismo propósito se introdujo en el texto del ordinal 4° del artículo 103 de la actual Constitución, según lo previsto en el informe sobre "estatuto del congresista". La conjunción de ambas enmiendas erradica el más protuberante vicio de nuestra vida institucional.

4. PROCESO DE LA DELIBERACION LEGISLATIVA.

El trámite de la discusión de la ley y el de aprobación de su contenido textual, está articulado por la Constitución vigente en dos instancias que se surten en cada una de las Cámaras: un primer debate, que se cumple en el seno de una Comisión permanente, en la actualidad elegida por el Organo para periodos de dos años que fija, por decirlo así, las proposiciones normativas que serán discutidas luego en el debate plenario, concebido como una segunda oportunidad en la que el análisis del proyecto concurren todos los miembros de la respectiva Cámara.

El sistema fue establecido en 1945 al conjuro del interés de racionalizar el trabajo de los componentes del Organo Legislativo y el proceso de formación de la ley. Se pretende con él sujetar toda iniciativa legislativa al juicio crítico y creador de un organismo especializado, la Comisión, que recoge en su interior un número reducido de congresistas para la atención permanente de un sector o provincia de la actividad legisladora, dado que cada una de ellas atiende exclusiva y privativamente una materia específica o un grupo de materias afines. El desarrollo ulterior del proceso, somete el fruto de los esfuerzos de la Comisión al análisis de todos los integrantes del cuerpo general, en un debate de aceptación o rechazo.

La práctica permite comprobar los méritos del sistema pero revela también sus profundas deficiencias: aquellos derivan del aporte del criterio especializado en el proceso de formación del texto; éstas, de rigidez e irreversibilidad con que asume el fruto de la intervención de la Comisión, que, a la luz del desenvolvimiento real del proceso, priva de todo efecto significativo al segundo debate. De esta manera el análsis en la Cámara plena ha venido marchitándose progresivamente hasta carecer de todo alcance práctico, como consecuencia de la imposibilidad legal de introducir modificaciones significativas al proyecto durante su desarrollo. Esta anomalía, en el plano de las realidades institucionales, significa el descaecimiento de la Cámara plena en cuanto célula legislativa, lo que es tanto como decir la deserción de la mayoría de los miembros del cuerpo encargado de la legislación, y se presenta como el desenlace lógico de la dictadura de la Comisión Constitucional Permanente.

Obtener los beneficios del elemento racionalizador implícito en el sistema de distribución en comisiones permanentes, sin asumir las desventajas que la praxis ha venido mostrando, es un propósito que supone concebir el proceso de formación de la ley como un continuum ascendiente en que las etapas que se recorren aportan su producto de enriquecimiento al proyecto y se articulan con las siguientes en un proceso evolutivo progresivo. Para ello, se impone cambiar la naturaleza del primer debate, y convertirlo en lo que debe ser, un primer análisis inicial y no definitivo del proyecto, encaminado a fijar su contenido textual para someterlo a la decisión, igualmente libre, de la Cámara plena, que puede introducirle modificaciones y adiciones, y también ordenar supresiones del contenido original. De esta manera se restablecería en su plenitud el sentido del segundo debate, y de contera, el de la intervención en el mismo de los congresistas que no forman parte de la Comisión.

Esa es la innovación que consideramos transcendental en el régimen del trabajo efectivo de las Cámaras, complementada con la de establecer pausas y períodos de reflexión entre las distintas etapas del trámite, a fin de inducir un estudio detallado y juicioso por parte de quienes reciben un proyecto para enriquecerlo con su propia intervención, y a fin, igualmente, de permitir la eventual manifestación de la opinión pública a través de la discusión de los resultados obtenidos en la etapa precedente.

La sistemática que proponemos sugiere así mismo un trámite especial para la superación de las discrepancias que surjan una vez surtido el segundo debate en ambas Cámaras, entre los textos que emanan de éstas, mediante el sencillo expediente de confiar la búsqueda de aproximaciones a una comisión accidental designada por los dos cuerpos con el encargo específico de preparar un texto final para reabrir sobre él el segundo debate.

5. Referéndum abrogatorio

La introducción de los criterios de democracia participativa en la función de legislar no se satisface con el otorgamiento al pueblo de la facultad de actuar en la etapa inicial, y estaría mutilado si no incluye la potestad de intervenir sobre el producto de la actividad legisladora cumplida por los órganos representativos que habitual y ordinariamente tienen la vocación constitucional de desplegar esa función del Estado. Por lo mismo, la subcomisión encuentra imprescindible recomendar la introducción del instituto del referendo abrogatorio, habilitado para derogar la Ley material nacional de cualquier origen, delineado sobre los siguientes rasgos:

a. Corresponde su convocatoria a la organización electoral, que es la autoridad del Estado a la que se sugiere constituir en organizadora de todas las expresiones del electorado;

b. La propuesta de referendo se suscita por impulso proveniente del 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral respectivo;

c. Al igual que la mayoría de las constituciones que contemplan esta institución, la colombiana, de acogerse nuestra iniciativa, excluiría de las materias legislativas que pueden ser alcanzadas con la derogatoria por vía de referendo, las regulaciones relativas a la materia fiscal o tributaria, así como las leyes de presupuesto y las aprobatorias de tratados internacionales;

d. La decisión del referendo se regula sobre las bases de participación y de voto afirmativo necesarias para configurar la mayoría del cuerpo electoral en el primer aspecto y la de los sufragantes en el segundo.

Las disposiciones que la subcomisión sugiere como útiles para dar expresión a todos los propósitos atrás enunciados se indican en el anexo que sometemos a la consideración de la honorable Comisión Tercera, con la advertencia de que los textos comprendidos entre paréntesis corresponden a aquéllos en los que no existe acuerdo entre todos los miembros del presente colectivo, sobre los cuales serán presentadas otras alternativas, o en algunos casos, a los que dependen de la decisión que se tome por la Asamblea en torno a otras normas concordantes aún no establecidas.

TITULO
DE LA RAMA LEGISLATIVA
CAPITULO I
DE LA COMPOSICION DEL CONGRESO Y DE SUS FUNCIONES

(ARTICULO 68. El Congreso de la República está compuesto... ... ...)

ARTICULO 69. El periodo de los senadores para el ejercicio de sus cargos es de 4 años y el de los representantes de dos años que empezarán a correr desde el 20 de julio siguiente a la elección.

ARTICULO 70. Los individuos de una u otra Cámara representan a la Nación colombiana y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

ARTICULO 71. Corresponde al Congreso reformar la Constitución por medio de actos legislativos, (promover) (intervenir en) su reforma mediante la convocatoria de Asamblea Constitucional y referendo; hacer las leyes, y ejercer el control político sobre los actos del Gobierno y la administración.

ARTICULO 72. Son facultades de cada Cámara:

1. Elegir el presidente y los vicepresidentes para períodos de un año que correrán desde el 20 de julio.

2. Elegir, para períodos de dos años que correrán desde el 20 de julio, su secretaro general quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser elegido senador o representante (según el caso).

3. Pedir al Gobierno los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos, o para conocer los actos de la administración, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente ordinal 4.

4. Proveer los empleos que para el despacho de sus trabajos específicamente haya creado la Ley.

5. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones.

6. Organizar su policía interior.

7. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los ministros a que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días, formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurran, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura.

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

Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestinario y deberá encabezar el orden del dia de la sesión respectiva.

8. Como consecuencia del control político, presentar moción de censura respecto de los ministros, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre tres y diez días después de terminado el debate, en Congreso en pleno, con audiencia de los ministros para quienes se propuso la moción de censura y su aprobación requerirá la mayoria absoluta de los integrantes de ambas Cámaras.

Una vez aprobada el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

ARTICULO 73. Es prohibido al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

1. Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes.

2. Exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones dadas a ministros diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.

3. Decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la Ley preexistente.

4. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.

ARTICULO 74. Cualquier Comisión Permanente podrá hacer comparecer a las personas naturales o a las jurídicas por intermedio de sus representantes, para que en audiencias especiales rindan informes sobre hechos que se presume conocen, en cuanto estos guarden relación directa con proyectos sometidos a su consideración, o con indagaciones y estudios que haya decidido verificar. Si la comisión insistiere ante la excusa de quienes hayan sido citados, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolverá lo pertinente en 10 días dentro de la más estricta reserva, con prioridad sobre cualquier otro asunto y después de oír a los interesados.

Cuando la comisión lo juzgue pertinente podrá exigir que las declaraciones orales o escritas se hagan bajo juramento.

La renuencia de los citados a comparecer o a suministrar la información requerida, será sancionada por la respectiva comisión con la multa o el arresto señalados en las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades judiciales.

Si de la investigación se desprende la necesidad de la intervención de otras autoridades para dar desarrollo a las conclusiones de la Comisión, o para la persecución de posibles infracciones penales se excitará a aquéllas para lo pertinente.

CAPITULO II
REUNION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

ARTICULO 75. Las Cámaras legislativas se reunirán en sesiones ordinarias, por derecho propio, durante dos periodos en cada año. El primer periodo de sesiones comenzará el 1° de abril y terminará el 20 de junio. El segundo durará ciento cincuenta días a partir del 20 de julio.

Si por cualquier causa las cámaras no pudieren reunirse en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible dentro de los periodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas no podrá ocuparse sino de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

Durante el receso del Congreso podrán el Gobierno o las respectivas mesas directivas convocar a una de las Cámaras para el solo efecto de que ejerza cualquiera de sus atribuciones, y por el tiempo que demande el cumplimiento de ese preciso menester.

Cuando llegado el día en que ha de reunirse el Congreso no pudiere verificarse el acto de su instalación por falta del número de miembros necesario, los concurrentes, en junta preparatoria o provisional, apremiarán a los ausentes con las sanciones que los respectivos reglamentos establezcan. Se abrirán las sesiones luego que esté completo el número requerido.

ARTICULO 76. Las Cámaras serán instaladas y clausuradas pública y simultáneamente por el presidente de la República en persona, sin que esta ceremonia, en el primer caso, sea esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.

ARTICULO 77. El Congreso tiene sede en la capital de la República.

Por acuerdo mutuo las dos Cámaras podrán trasladarse a otro lugar y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el sitio que designe el presidente del Senado.

ARTICULO 78. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo para su instalación y clausura, para dar posesión al presidente de la República, para recibir jefes de Estado de otros países y para elegir (designado), (procurador general de la Nación), (Defensor de derechos), (contralor general de la Nación), (Magistrados del Tribunal Supremo de Cuentas) y (los del Consejo Nacional Electoral cuya designación le corresponde), (así como para dar debate final a los actos legislativos en los términos del artículo...) y decidir sobre la moción de censura en arreglo al artículo 72).

En tales casos el presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente presidente y vicepresidente del Congreso.

ARTICULO 79. Cada Cámara elegirá, para el respectivo periodo constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de Ley.

La Ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de que cada una debará ocuparse.

(Cuando sesionen conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas).

ARTICULO 80. El Senado y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el receso legislativo, con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el periodo anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine y de preparar los proyectos que las Cámaras les encomienden. (Durante esas sesiones podrán presentarse proyectos de acto legislativo o de Ley en la forma reglamentaria para que las comisiones les den primer debate).

ARTICULO 81. Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar, conforme a su reglamento.

ARTICULO 82. Las mesas directivas de las Cámaras y de las Comisiones Permanentes serán renovadas cada año y ninguno de los miembros podrá ser reelegido dentro del mismo periodo constitucional.

Las minorías tendrán participación en las mesas directivas de las corporaciones de elección popular y de sus comisiones permanentes.

ARTICULO 83. El Congreso, las Cámaras y las Comisiones de éstas, no podrán abrir sus sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quorum diferente.

ARTICULO 84. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en las Comisiones permanentes de éstas, las decisiones se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes, a no ser que la Constitución exija expresamente una mayoria especial.

Empero, las leyes orgánicas, así como las previstas en el ordinal 22 del artículo 76 y las que establezcan el régimen de partidos o el de elecciones o de la organización electoral, sólo podrán ser dictadas o reformadas mediante el voto favorable de los dos tercios de los asistentes.

ARTICULO 85. Las normas sobre quorum y mayorías decisorias regirán también para las asambleas departamentales, consejos intendenciales y comisariales y concejos municipales.

ARTICULO 86. Toda reunión de miembros del Congreso que, con la mira de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y las personas que en las deliberaciones tomen parte serán sancionadas conforme a las leyes.

CAPITULO III
DE LA FUNCION LEGISLATIVA Y DE LA FORMACION DE LAS LEYES

ARTICULO 87. Por medio de leyes el Congreso ejercerá las siguientes atribuciones..... .....

(**ARTICULO 88.** Mediante ley aprobada por el voto favorable de las dos terceras

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

partes de los asistentes de una y otra Cámara, a solicitud del Gobierno, podrá el Congreso revestirlo por tiempo determinado, de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

En virtud de dichas facultades el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley para regular las materias a que se refieren los ordinales 2°, 9° y 10° del artículo anterior.

El término para la utilización de las facultades no podrá exceder de un año.

Agotado el ejercicio de ellas el Gobierno rendirá al Congreso informe detallado sobre el uso que hubiere hecho de las mismas y sobre el contenido de los decretos que en tal virtud hubiere dictado).

ARTICULO 89. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de los órganos que indica el artículo 91, o por iniciativa popular.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 4° y 9° y los literales a y b del artículo 87; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden.

ARTICULO 90. Mediante la suscripción del proyecto de ley que los promotores hayan depositado a ese efecto ante la organización electoral, podrán ejercer la facultad de iniciativa legislativa grupos de ciudadanos en número igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente a la sazón.

La iniciativa regularmente formulada será sometida por la organización electoral al Congreso de la República, que deberá dar al proyecto el trámite regulado en el artículo 98 para los que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

Los promotores del proyecto tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

ARTICULO 91. El Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, (el Consejo Nacional Electoral), (el Tribunal Supremo de Cuentas), (el contralor general de la República), y (el procurador general de la Nación) tienen la facultad de formular proyectos de ley en las materias atinentes a las funciones de los respectivos organismos.

ARTICULO 92. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara, en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

ARTICULO 93. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposicones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión.

Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente.

ARTICULO 94. Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, del vocero de los proponentes en caso de iniciativa popular, de un miembro de la respectiva Cámara, o del Gobierno.

ARTICULO 95. Entre la terminación del primer debate de cualquier proyecto y la iniciación del segundo deberá mediar un lapso no inferior a ocho días. De la misma manera el debate de la comisión de la Cámara que deba estudiar en segundo lugar el proyecto no podrá comenzar antes de transcurridos quince días desde la aprobación de éste en la Cámara de origen.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones y adiciones que acuerde, así como disponer las supresiones que juzgue menester.

En su informe a la Cámara plena para segundo debate, acompañando el proyecto aprobado, la Comisión deberá consignar la totalidad de las demás propuestas que fueron consideradas por ella y la explicación de las razones que determinaron su rechazo.

ARTICULO 96. Cuando el contenido del proyecto aprobado en una Cámara discrepare del aprobado en la otra, ambas corporaciones integrarán, con la vigésima parte de sus respectivos miembros, comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten diferencias, se considerará negado el proyecto.

ARTICULO 97. Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite dentro de uno de los periodos de sesiones del Congreso y que hubieren recibido por lo menos primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente reunión en el estado en que se hallen.

ARTICULO 98. El presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días, aún dentro de este plazo la manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto; y si el presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Cámara o comisión decida sobre él.

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a soliciutud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra Cámara para dar primer debate al proyecto.

ARTICULO 99. Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras pasará al Gobierno, y si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

ARTICULO 100. El presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos y hasta veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si el presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

ARTICULO 101. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el presidente volverá a las Cámaras a segundo debate.

El presidente de la República sancionará sin poder presentar objeciones, el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Comisión de la Cámara en que tuvo su origen para que ésta, oído el ministro del ramo correspondiente, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, le remitirá el proyecto nuevamente para el fallo definitivo.

ARTICULO 102. Si el Gobierno no cumpliere el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el presidiente del Congreso.

ARTICULO 103. La ciudadanía podrá disponer la abrogación de cualquier ley o norma nacional de carácter general, mediante referendo.

La organización electoral convocará el referendo cuando quiera que ante ella lo solicite un número de ciudadanos igual o superior a la vigésima parte del censo electoral existente a la sazón.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, de la Ley de Presupuesto y de leyes en materia fiscal o tributaria.

La decisión del referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos exceda de la mitad del total de los ciudadanos hábiles para participar en aquel.

ARTICULO 104.- El título de las leyes deberá corresponder precisamente al contenido del proyecto y a su texto precederá esta fórmula:

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

"El Congreso de Colombia,
DECRETA:"

CAPITULO IV
DEL SENADO

ARTICULO 105.- El Senado se compondrá de los Senadores... ... ...

ARTICULO 106.- Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección y, además, haber desempeñado algunos de los cargos del Presidente de la República, Designado, miembro del Congreso, Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Jefe de Misión Diplomática, Gobernador de Departamento, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal Superior o Contencioso-Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, profesor universitario por cinco años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de cinco años una profesión con título universitario.

ARTICULO 107.- Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no las renuncias que presente el Presidente de la República o el Designado.

2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno desde oficiales generales y oficiales de insignia de las fuerzas militares, hasta el más alto grado.

3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente, no siendo caso de enfermedad y decidir las excusas del designado para ejercer la Presidencia de la República.

4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por territorio de la República.

5. Nombrar las comisiones demarcadoras de que trata el artículo 5°.

6. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.

7: Por consulta del Gobierno, emitir concepto sobre la procedencia de instaurar cualquiera de los estados de excepción o de prorrogar la vigencia del que se encontrare en curso.

ARTICULO 108.- Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Procurador General de la Nación, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, auncuando hubiere cesado en el ejercicio de sus cargos.

ARTICULO 109.- En los juicios que se sigan ante el Senado se obervarán estas reglas:

1. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo.

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o de indignidad por la mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal por pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4. El Senado podrá acometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública por los dos tercios; a lo menos de los votos de los Senadores que concurran al acto.

CAPITULO V
DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

(**ARTICULO 110.-** La Cámara de Representantes se compondrá... ... ...)

ARTICULO 111.- Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años en la fecha de la elección.

ARTICULO 112.- Son atribuciones especiales de la Cámara de Representantes:

1. (Elegir al Procurador General de la Nación de terna presentada por el Presidente de la República)

2. (Elegir al Contralor General de la República)

3. Examinar o fenecer definitivamente la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro.

4. Acusar ante el Senado cuando hubiere causas constitucionales al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, auncuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En éste último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

5. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el procurador general de la nación o por particulares, contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito fundar en ellas acusaciones ante el Senado.

6. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

CAPITULO VI
DE LOS CONGRESISTAS

ARTICULO 113.-...

Normas sobre materia legislativa contenidas en otros títulos de la Constitución.

ARTICULO.- Deróganse el ordinal 1° del artículo 141 y el artículo 212 de la Constitución Nacional.

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

Informe - Ponencia

El Estado de Sitio y la Emergencia Económica

Constituyentes: **ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA**
JOSE MATIAS ORTIZ

1. Exégesis de la Norma vigente del Artículo 121.

La Constitución del 5 de agosto de 1886 se distingue entre los estratos superiores de nuestro Siglo XIX, por su riguroso centralismo su carácter dogmático en materias religiosas; el largo período presidencial de seis años; la reunión ordinaria del congreso cada dos años y el Estado de Sitio. Era una Constitución para mandar y perpetuarse en el Poder el Partido de Gobierno.

Aunque algunas de esas aristas autocráticas fueron corregidas en la Reforma Constitucional de 1910, permaneció en su sentido original la disposición del Estado de Sitio con las siguientes características:

a) Se aplica por igual a la guerra exterior y la conmoción interna, lo que cubre fenómenos internacionales y sociales de muy diversa naturaleza y extensión.

b) Depende para su implantación de la sola voluntad del Presidente de la República mediante la expedición de un Decreto que lleve la firma de todos los ministros.

c) Queda "ipso facto" investido el Presidente de la República, además de sus facultades ordinarias de las extraordinarias que le confiere el Congreso y las que "La Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público". Más las que aceptaría "el Derecho de Gentes para la guerra entre naciones".

d) Autoriza la suspensión de las leyes sin ninguna limitación, mediante los Decretos extraordinarios que tienen carácter obligatorio y deben llevar la firma de todos los ministros, lo que ha permitido cambiar el régimen ordinario de la justicia penal e implantar procedimientos de excepción.

e) El Estado de Sitio no tiene límite de tiempo para su duración y, tan solo, una vez restablecido el orden público por el gobierno dejarán de regir los Decretos de carácter extraordinarios que se hayan dictado.

De tal suerte que hemos llegado a la duración indefinida de la "legalidad marcial", la facultad legisladora que se le reconoce al Presidente de la República, con todos sus ministros, durante la vigencia del Estado de Sitio por disposición expresa del mencionado Artículo 121; la amplia latitud del campo de aplicación del Estado de Sitio para dictar medidas sobre los más diversos asuntos de interés público; la aparición de la doble legislación; una ordinaria y otra extraordinaria, por tiempo indefinido y la reunión en cabeza del presidente de la República y sus ministros de los plenos poderes y facultades de gobierno, tanto civiles como militares.

El solo apelativo de "Estado de Sitio" es anticuado y recuerda la reglamentación de las guerras napoleónicas, lo mismo que el sitio de las ciudades europeas. La Constitución de 1886 revivió ese nombre para aplicarlo indistintamente a la guerra exterior como a la de carácter interno.

Ninguna de las constituciones de la Nueva Granada, entre 1832 y 1863 utilizaron esa denominación que aparece en 1886 y esperamos que sea suprimida más de una centuria después de nuestro texto constitucional. Al propio tiempo, se incluyen en el mismo texto constitucional crisis de naturaleza diferente como son la guerra exterior y la conmoción interior, sin distingo de ninguna naturaleza entre un ataque a la soberanía que viene de otro Estado y las muy diversas situaciones que comprende el término de conmoción interior.

A todas estas situaciones, el Artículo 121 aplica el mismo régimen de excepción, lo que contradice la lógica jurídica más elemental. La guerra exterior, en nuestros días, hace parte de los compromisos internacionales de los Estados en el seno de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos. Del propio modo que las consecuencias internas de un conflicto bélico internacional son bien distintas de las que proceden las crisis sociales en el interior de nuestros países. El Estado de Sitio abarca en nuestro país bajo el imperio de la norma aludida, situaciones de muy distinta naturaleza y tratamiento de parte de los órganos del poder público.

Añádase a lo anterior, la circunstancia de aplicar a todo hecho de alteración de orden público el mismo tratamiento jurídico cual es, la utilización de las disposiciones propias "tiempos de guerra". Tal podía ser la denominación en uso durante el Siglo XIX, mas no lo es en la actualidad, cuando la guerra exterior se diferencia sustancialmente de las perturbaciones internas del orden público. La Constitución de 1886 se redactó en una época en mucho anterior a la existencia de los organismos internacionales reguladores de la guerra entre naciones soberanas, cuales son:

— La Sociedad de Naciones, existente desde 1920 hasta 1939 y las Naciones Unidas, creadas en 1946, así como la Organización de los Estados Americanos establecida en Bogotá, en 1948.

Resulta incongruente el Estado de Sitio Colombiano con el Derecho Internacional Contemporáneo. Tanto la Carta de las Naciones Unidas, como la de la Organización de los Estados Americanos caracterizan la guerra entre naciones como un fenómeno extraordinario que exige la consulta previa del organismo competente de ambas instituciones internacionales.

Mientras que en la Constitución de 1886 se contempla una situación jurídica internacional enteramente distinta. O sea, que la Constitución de 1886 no armoniza con el Derecho Internacioal del Siglo XX.

2. COLOMBIA TENDRIA DOS CONSTITUCIONES

El Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, al discutir las responsabilidades inherentes al trágico desenlace de la ocupación del Palacio de Justicia en 1985 formuló la apreciación de la existencia de "dos Constituciones", diciendo:

"Se trata de la idea nunca formulada en forma expresa, pero siempre presente y universalmente difundida, de que no rigen en Colombia una sino dos Constituciones: la que venden en liberías y farmacias, edición en rústica para uso de la generalidad de los ciudadanos, y otra sutilmente a pasos inaudibles y sigilosamente entronizada en el corazón de la sociedad y del Estado, no se sabe cuándo, ni cómo, ni por quién, de uso privativo en las fuerzas armadas.

Esta parece ser una de las columnas más hondas en que descansa secretamente la vida pública colombiana, que oculta en algún repliegue de su mente la idea de un pacto tácito entre el poder civil y el militar, consagratorio en un régimen progresivo e indefinidamente acumulativo de pequeñas, medianas y grandes excepciones en favor de los castrenses. Esta segunda Constitución a menudo más real que la otra, con-

tiene apenas 3 o 4 principios a manera de portalones de entrada a los laberintos Constitucionales del limitado poder de significación". ("Procurador General de la Nación". "El Palacio de Justicia y el De-

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

recho de Gentes", Bogotá, 1986, Página XI).

De esta manera parece serlo con la continuidad de los períodos en los cuales de 1958 a esta parte, ha prevalecido la "legalidad marcial" del Estado de Sitio. El país, en verdad, ha perdido la idea de que podría existir sin el Estado de Sitio, tan repetidas veces implantado entre nosotros, hasta el punto de que, durante el tiempo transcurrido entre el comienzo del Frente Nacional y nuestros días, lo excepcional ha sido el intervalo entre dos períodos de "legalidad marcial". A tanto ha llegado la frecuencia en la cual se haya implantado en Colombia el Estado de Sitio que por "conmoción interior" se aceptan entre nosotros las más variadas situaciones de orden público perdiéndose el sentido de la gravedad del Estatuto Jurídico y de la "legalidad marcial". El Doctor Gustavo Gallón Giraldo, en su obra "Quince Años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978", (Librería Editorial Prensa Latina. Bogotá, 1979, Página 152), nos ofrece una clara síntesis de las medidas adoptadas durante esos años con el criterio de "temporalidad" del Estado de sitio y son las medidas referentes a las materias más diversas de la legislación colombiana, a saber:

I. Derechos y garantías sociales.

II. Medidas administrativas como la creación y supresión de cargos en la administración pública.

III. Medidas que afectan la administración de justicia y la Procuraduría General de la Nación.

IV. Medidas relacionadas con el funcionamiento del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

V. Medidas de carácter penal en el derecho procesal.

VI. Establecimiento de nuevos delitos o contravenciones y modificación de los ya existentes.

VII. Modificación en el derecho civil o procesal civil.

VIII. Medidas fiscales tendientes a modificar el régimen impositivo y el pago de la deuda pública.

IX. Medidas económicas y monetarias.

X. Medidas relativas a la legislación laboral.

En esta forma Colombia se gobierna de acuerdo con dos constituciones: la expedida en 1886 con numerosas reformas y enmiendas y la que resulta de los derechos extraordinarios del Estado de Sitio.

3. COLOMBIA AL MARGEN DEL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORANEO

En verdad, Colombia sigue utilizando para su vida interior el ya mencionado artículo 121 de la Constitución de 1886, reformado en varias ocasiones sin perder su sustancia, al margen y aun en contra de lo dispuesto en las convenciones de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos.

Resulta sorprendente para cualquier estudioso del Derecho Internacional Contemporáneo que el artículo 121 de la Constitución de Colombia mencione todavía el "Derecho de gentes", locución anticuada y que hable de las "reglas aceptadas por el derecho de gentes para la guerra entre naciones". Cuando, en verdad, las conferencias de la paz de La Haya de 1899 y 1907 iniciaron la limitación de los usos y costumbres de la guerra y, en nuestros días hay pactos internacionales de abolición de la guerra. La Carta de las Naciones Unidas es de todas maneras explícita sobre la capacidad limitada de todo el Estado para declararle la guerra a otro Estado.

Los pactos internacionales de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos Colombia los aprobó por Ley 74 de 1968 y los ratificó al igual que el protocolo facultativo, el 29 de octubre de 1969. La Convención Americana de Derechos Humanos, Colombia la aprobó por ley 16 de 1972 y la ratificó el 31 de julio de 1973.

Colombia ha desconocido las siguientes disposiciones de estas convenciones internacionales:

El Artículo 4º Parágrafo 1, 2 y 3 del Pacto de Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos, según el cual "en situaciones que pongan en peligro la vida de la nación" los Estados que son parte de este pacto podrán adoptar disposiciones "en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspenden las obligaciones contraídas en virtud de este pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el Derecho Internacional y no entrañen discriminación alguna en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social".

Las mismas disposiciones prohíben la suspensión de las garantías contenidas en este Pacto por lo que hacen al derecho a la vida, la aplicación de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la detención o prisión arbitrarias; la privación de la libertad en las circunstancias previstas por la ley "y con arreglo al procedimiento establecido en ésta".

El Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la suspensión de garantías por un Estado parte en este instrumento internacional está condicionada al mantenimiento en todo caso de las garantías a la persona relacionadas con el derecho a la vida, a la integridad personal, los principios de legalidad y de retroactividad; las libertades de religión y de conciencia, más "las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos". Así mismo la Convención Americana sobre derechos humanos, establece que los Estados partes deberán informar a los demás Estados por conducto del secretario general de la Organización de los Estados Americanos, de la suspensión de tales garantías y "de la fecha en que hayan dado por terminada tal suspensión".

Colombia ha incumplido estas disposiciones tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos, dentro de la práctica ininterrumpida del Estado de Sitio. Así mismo se halla en mora de aplicar las convenciones de Ginebra sobre el derecho de la guerra y la protección de las poblaciones civiles. Tales convenciones suscritas en la conferencia diplomática reunida en la misma ciudad el 12 de agosto de 1949 fueron aprobadas por la Ley 5ª de 1960, habiendo depositado nuestro país las respectivas ratificaciones ante el Gobierno de la Confederación Helvética, el 18 de noviembre de 1961.

El incumplimiento de Colombia se extiende a los convenios internacionales del trabajo, números 87 y 98, aprobados por las leyes 26 y 27 de 1976, sobre la libertad sindical.

Como se ha colocado al margen del derecho internacional contemporáneo por lo que hace a estas obligaciones de los Estados Americanos y la Organización Internacional del Trabajo, sin olvidar lo referente al Derecho Internacional Humanitario.

4. EL ESTADO DE SITIO Y EL ESTADO DE DERECHO

El rebasamiento del Estado de Derecho Constitucional por el estado de sitio del artículo 121, resulta innegable con el cotejo de las garantías del debido proceso contenidas en el título III de la Constitución, especialmente lo dispuesto en el artículo 1923.

"Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes.

En ningún caso podrá haber detención, prisión o arresto por deudas u obligaciones puramente civiles, salvo el arraigo judicial".

La exactitud de esta norma para conformar el derecho al "debido proceso" no se presta a duda. Sin embargo, en virtud del artículo 28 de la misma Constitución en el parágrafo 2, se admitió "en tiempos de paz", que fueran aprehendidas a instancia del Gobierno, personas sospechosas de atentar contra el orden público, ello vino como una virtual rectificación de lo dispuesto en el artículo 23 que hemos transcrito y permitió, en 1978, que se efectuaran detenciones masivas de estudiantes, profesionales y hasta sacerdotes, de orden de las Fuerzas Armadas, dentro del llamado "estatuto de seguridad" del Decreto Extraordinario 1923 de dicho año. Numerosas personas sufrieron los rigores de los interrogatorios acompañados de torturas físicas y psicológicas, en abierta contradicción con la misma Constitución en el artículo 23, los pactos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

El Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos en esa época, como una vigorosa protesta contra los abusos del poder. La Corte Suprema de Justicia admitió, en lo esencial, la drástica reglamentación del Estado de Sitio de 1978 con las salvedades de numerosos magistrados del mismo alto tribunal, entre los cuales estuvieron José María Velasco Guerrero —miembro en la actualidad de la Asamblea Constituyente— y Gustavo Gómez Velásquez. De igual manera hubo en 1980 los reparos de Amnistía Internacional a los

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

procedimientos al Estado de Sitio colombiano que arrasaban con los principios universales del debido proceso de las garantías fundamentales para la persona humana.

Quedó demostrado, entonces, que el Estado de Sitio del artículo 121 de la Constitución Colombiana vulnera sagrados principios de respeto de la persona humana, consagrados en la propia Carta Fundamental y en las convenciones internacionales. Los reclamos de Amnistía Internacional contra los distintos gobiernos de Colombia que han demostrado su total desprecio de los derechos humanos ha sido reiterada por numerosas instituciones internacionales desde 1978 a esta parte, entre las cuales merecen citarse Américas Watch, la comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que llegó a designar un ponente especial para estudiar las denuncias sobre "ejecuciones extrajudiciales" en Colombia; la Comisión Andina de Juristas.

5. EL PROYECTO DE LA ADMINISTRACION GAVIRIA. LOS CUATRO ESTADOS DE EXCEPCION O LA VIOLACION PERMANENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El proyecto de reforma constitucional sometido por la administración Gaviria a la Asamblea Constituyente en 1991 contempla el enunciado de los derechos humanos en abstracto y la imposición de cuatro estados de excepción, a saber:

a. Estado de Alarma cuando sobrevengan hechos o situaciones que perturben o amenacen perturbar el orden público.

b. Estado de Conmoción Interior, siempre que el orden público no pudiere ser restablecido mediante el ejercicio de factulades ordinarias o de las derivadas del Estado de Alarma.

c. Estado de Guerra para afrontar la agresión o defender la soberanía y el orden democrático.

d. Estado de Emergencia Económica y Social cuando sobrevengan hechos o situaciones que perturben o amenacen perturbar el orden económico y social del país.

Los tres primeros casos harían que en vez de eliminar el Estado de Sitio, se instituyan tres modalidades de muy difícil graduación. El primero, lleva al segundo y hasta el tercero. El país estaría sometido en permanencia al Estado de Alarma o de Conmoción Interior lo que, de suyo, señalaría a Colombia como uno de los países más inseguros del Hemisferio Occidental. Si el grado inferior es la alarma será difícil ocultar la peligrosidad del ambiente nacional y si se llega a la conmoción interior, es ya andar por el borde del precipicio. Tal estatuto constitucional haría más difícil y compleja la situación general del orden público en el país.

El tercer Estado, o sea el de Guerra, sería una declaración de catástrofe nacional hecha por el Gobierno sin consulta previa del Congreso o del Senado, porque el órgano legislativo sería convocado para que se reúna "dentro de los diez días siguientes" con el objeto de enterarse de "una disposición de las razones que determinaron la declaración del Estado de Guerra lo que elimina una participación del Congreso sobre una situación por demás grave que compromete la vida de los ciudadanos y el bienestar de la nación, de suerte que el presidente de la República manejaría los tres grados de alarma, conmoción interior y de guerra a voluntad suya. No creemos que este sistema sea ventajoso para la democracia y la nación en general.

6. LA EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL. MODIFICACIONES AL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION GAVIRIA.

En el capítulo 5, sobre "los Estados de Excepción", la administración Gaviria recoge las disposiciones del artículo 122 de la Constitución vigente que instituye la "emergencia económica y social". Como es sabido esta nueva figura en nuestro sistema constitucional fue creada en la reforma de 1968 con el objeto de distinguir las dos modalidades del "orden público político-militar" del que tiene, tan solo, un aspecto económico y social.

No hallamos inconveniente en esta determinación de la administración Gaviria a condición de tener en cuenta dentro de la nueva disposición constitucional de los aspectos que sugiere la experiencia de las dos ocasiones en las cuales se ha dado aplicación al artículo 122 de la Constitución vigente, durante la administración López Michelsen (1978-1982) y de la administración Betancur (1982-1986). En efecto, en ambos casos la turbación del orden económico y social no obedeció a fenómenos claros de necesidad sino un recurso de cada administración que mereció una sentencia aprobatoria en el primer caso y condenatoria en el segundo.

Merece recordarse que el 17 de septiembre de 1974 fue expedido en la administración López Michelsen el decreto 1970 de dicho año por el cual se declara en Estado de Emergencia Económica, basada en numerosas circunstancias que no justificaban el Estado de Excepción para legislar por el Ejecutivo y que, sin embargo, dieron lugar a la expedición de numerosos decretos extraordinarios expedidos en los días siguientes sobre materias que afectaban el régimen de impuestos así como las normas sobre gasto público, el régimen de concesiones en materia de hidrocarburos, el impuesto sobre las ventas y el subsidio familiar. La Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 31 de octubre de 1974, aprobó el Decreto 2053 de dicho año, "por el cual se reorganizan el impuesto sobre la venta y complementarios".

Existía el antecedente de la doctrina sentada por el presidente Carlos Lleras Restrepo en la Carta del 9 de mayo de 1969 a los directorios políticos por medio de la cual expresaba la siguiente opinión:

"Consideramos que debemos ser muy explícitos sobre la nueva figura del Estado de Emergencia. Este no se ha instituido para que el Ejecutivo usurpe las atribuciones de las cámaras, regulando por decretos situaciones de carácter permanente, ni tomando medidas con respecto a los problemas crónicos, a los desequilibrios estructurales que existen en el organismo nacional. Las soluciones para esta clase de problemas se deben proponer en forma de proyectos de Ley al Congreso o expedirse por el Gobierno de conformidad con las leyes orgánicas a que se refiere el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución. El Estado de Emergencia sólo puede decretarse ante una crisis, es decir, ante un hecho que interrumpa o altere el curso natural de las cosas: un desastre natural; hechos anormales en el orden económico y social, así por ejemplo *no creemos nosotros que se pueda declarar el Estado de Emergencia para dictar una reforma tributaria.*

Pero, en cambio, si llegare a estallar en el mundo un conflicto bélico y, como consecuencia de él, descendiere súbitamente el producto de los derechos de Aduana y se alterare el aprovisionamiento del país en artículos esenciales, podrá decretarse el Estado de Emergencia y establecerse con carácter transitorio una combinación extraordinaria o racionarse el consumo de productos escasos.

Por el contrario la Corte Suprema de Justicia encontró improcedente la utilización del Artículo 122 de la Constitución en la Administración Betancur para expedir un decreto extraordinario para modificar las tarifas del impuesto sobre la venta y complementarios, estimando el alto tribunal que "de conformidad con los Artículos 32, 43, 55, 76, Ordinales 12, 14, 79 inciso 2° de la Carta es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

En estas circunstancias somos de opinión de que debe establecerse en la Constitución el carácter de Emergencia para circunstancias extraordinarias de la economía nacional y del régimen social y en ningún caso para expedir decretos sobre impuestos en materias que son de la exclusiva competencia del Congreso. Ello con el objeto de permitir la utilización del recurso de Emergencia Económica y Social sin llegar al abuso del poder y a los fallos contradictorios de nuestro más alto tribunal de justicia.

7. Conclusiones.

A. La turbación del orden político:

Proponemos que se inserte en la Constitución el siguiente Artículo:

En situaciones excepcionales que pongan en peligro las instituciones del Estado o la supervivencia de la población y que no puedan ser controladas mediante facultades ordinarias de la Rama Ejecutiva del Poder, el Presidente de la República podrá declarar en todo el país o una parte de él, el Estado de Excepción, por medio de un decreto que lleve la firma de todos los ministros.

La declaratoria del Estado de Excepción exige que el Congreso sea informado inmediatamente de los motivos que justifican tal declaración, pudiendo mientras tanto adoptar el presidente de la República las medidas de defensa del territorio o de las instituciones del Estado. En caso de no estar reunido el Congreso, será convocado dentro de los tres días siguientes por el Presidente de la República.

Los decretos legislativos que dicte el Presidente de la República tendrán vigencia

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

únicamente dentro del Estado de Excepción y llevarán la firma de todos los ministros.

Tales decretos tendrán vigencia mientras dure la anormalidad del orden público, pudiendo restringirse las libertades públicas, mas no los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Al cumplirse un término de treinta (30) días desde la declaración del Estado de Excepción, el Presidente de la República convocará nuevamente al Congreso, en caso de que éste no se haya reunido para solicitar la aprobación del Estado de Excepción y las medidas que se hubieren tomado.

Queda prohibido el juicio de civiles por jueces o tribunales militares, tanto en épocas normales como durante la vigencia del Estado de Excepción.

B. La Emergencia Económica y Social

Proponemos que se inserte en la Constitución el siguiente Artículo:

Cuando sobrevengan hechos o situaciones que perturban o amenacen perturbar en forma grave el inminente orden económico o social del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República declarar el Estado de Emergencia en toda la República o en parte de ella, por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año.

Mediante tal declaración que deberá ser motivada podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de su efectos. Tales decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica y Social no pudiendo utilizar los mismos para modificar el régimen de impuestos y contribuciones que rijan en el país.

El Gobierno señalará en el Decreto que declara el Estado de Emergencia Económica y Social el término dentro del cual quiere hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere ese Artículo y convocará al Congreso, si este no se hallare reunido para obtener su aprobación e informarlo de la situación. El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este Artículo.

Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren el Estado de Emrgencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1°, lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente Artículo.

Durante el Estado de Emergencia Económica y Social el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

Alfredo Vázquez Carrizosa, José Matías Ortiz, constituyentes.

Carta del doctor Iván Marulanda sobre la Doble Nacionalidad

Bogotá, 2 de mayo de 1991
Doctor
EDGAR MONCAYO
Director *Gaceta Constitucional*

ASAMBLEA NACIONAL
CONSTITUYENTE.

Ciudad.
Estimado doctor:

Junto con la presente le estoy adjuntando el comunicado de los dirigentes de la Colonia colombiana residentes en los Estados Unidos, apoyando ciertas determinaciones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Este comunicado está firmado por más de 50 colombianos residentes en el exterior.

Por su importancia me parecía conveniente que se estudiase la posibilidad de publicarlos en la *Gaceta*.

Agradezco la atención a la presente,
Atentamente,
Iván Marulanda Gómez, constituyente

Woodside, Nueva York, 8 de marzo de 1991.

Honorable constituyente
IVAN MARULANDA GOMEZ

Honorables Integrantes de la
Asamblea Nacional Constituyente colombiana.

Con agrado los firmantes colombianos residentes en los Estados Unidos de Norteamérica, hemos recibido la noticia a través de carta dirigida por su señoría a nuestro compatriota JUAN MANUEL ORTIZ A., sobre las tres propuestas que tiene como constituyente en el proceso fundamental de reformar la Constitución Nacional de Colombia.

Por su honorable conducto solicitamos la lectura de este documento en la comisión respectiva, así como en la Asamblea en pleno, a fin de exhortar a todos los honorables constituyentes para que contribuyan con su respaldo a apoyar en la nueva Carta Magna sus tesis:

A) La Doble Nacionalidad.

B) El Mandato Constitucional, que obligue al Gobierno a velar por los derechos integrales de los colombianos en el exterior; y,

C) La Circunscripción Especial Electoral Extraterritorial, para que 6 compatriotas nuestros residentes fuera del territorio nacional, puedan llegar 2 al Senado y 4 a la Cámara de Representantes.

Estas iniciativas que hoy tienen el apoyo incondicional de usted, honorable constituyente MARULANDA GOMEZ, son sin duda, nuestros propósitos inmediatos para buscar la verdadera unidad, progreso y estímulo lógico para la otra Colombia, abandonada miserablemente por todos los gobiernos anteriores sin medir el grado de sus consecuencias.

Por ende, reiteramos a usted, honorable constituyente, nuestra satisfacción por tan loable labor que viene realizando por los inmigrantes colombianos en el exterior sin distingo alguno.

Queremos que la Asamblea Nacional Constituyente como responsable del nuevo destino del país, le dé un revolcón al mito nacionalista y al estigma antinacionalista; a la odiosa violación de los derechos humanos en todas sus facetas, apología ilegal que se levanta con más ímpetu en los tribunales criminales de este país, por el simple hecho de ser colombianos y por la orfandad de una defensa adecuada; adentrándose susodicho método en el más alto ejemplo de denegación de justicia. Y, para atacar la apatía en la participación democrática brindándole una oportunidad a los residentes colombianos en el exterior de tener sus auténticos voceros en el Parlamento colombiano, a fin de que sean intérpretes de sus inquietudes o necesidades legales, humanas, individuales y colectivas de las cuales el Gobierno no puede evadir su responsabilidad como tal.

Con todo nuestro respeto y gratitud
Del Honorable Constituyente,
De los Honorables Constituyentes.
Siguen 51 firmas.

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

Ponencia

Los Derechos de los Grupos Etnicos

Presentada por: FRANCISCO ROJAS BIRRY

La subcomisión segunda ha estado a la altura de la inmensa tarea de redactar un catálogo que exprese constitucionalmente el reconocimiento de los derechos humanos y proporcione por esta vía el primer instrumento para asegurar su vigencia. En esta dirección, la subcomisión segunda ha reconocido en el catálogo de derechos el siguiente principio: "Artículo 33. Del derecho a la cultura. La cultura en sus distintas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado garantiza la participación plena e igual de todas las personas en la vida cultural y científica. *Se reconoce la identidad y dignidad de todas las culturas y lenguas que conviven en el país y el derecho de cada comunidad a preservar y reafirmar su identidad cultural*" (el resaltado es nuestro). La Subcomisión Segunda también hizo un reconocimiento especial a los grupos étnicos en el artículo 3 (principio de igualdad y no discriminación), art. 11 (reconocimiento a la propiedad comunitaria), art. 20 (limitaciones a la libertad de movimiento), art. 36 (sobre patrimonio cultural y riqueza arqueológica de los grupos étnicos) y artículo 48 (creación de regímenes especiales para los bienes raíces de las comunidades indígenas y San Andrés y Providencia).

Sin embargo, consideramos conveniente que se cree un título nuevo o capítulo especial en el que se reconozcan los derechos de los grupos étnicos. Respecto de esta propuesta, se han expresado diversas opiniones en favor de su reconocimiento. En el informe elaborado por la subcomisión de igualdad y carácter multiétnico de la Comisión Preparatoria de Derechos Humanos se expresó: "*en Colombia, la ampliación de la democracia y el ejercicio de los derechos humanos, pasa por reconocer la heterogeneidad cultural y garantizar el respeto a los pueblos culturalmente diferentes.*

"Implican (sic) que se reconozca el derecho colectivo a ejercer su identidad étnica, preservar y enriquecer sus tradiciones culturales y llevar adelante el desarrollo cultural, que les es propio.

"Para ello se hace necesario proponer estrategias políticas globales que hagan posible que estos pueblos, con largas historias de marginamiento, puedan participar en condiciones de igualdad y con garantías para sus formas particulares de ser, en la vida nacional. Su participación plena, política y económica, debe estar acompañada del derecho a que su carácter específico se refleje debidamente en el sistema jurídico y en las instituciones políticas, con la debida consideración de sus leyes y costumbres.

"Es preciso hacer explícito el derecho colectivo a la autonomía en sus asuntos internos y locales tales como el *territorio, la lengua, la educación, la religión, las actividades económicas, la administración de tierras y recursos y el medio ambiente*" (el resaltado es nuestro) (propuestas de las comisiones preparatorias. Presidencia de la República, 1991, p. 384). Nos asiste la convicción de exigir a los demás miembros de la Asamblea ese reconocimiento. El propósito de este documento es insistir en ello.

A continuación, expondremos los argumentos que justifican nuestra propuesta, realizando un examen sobre los siguientes puntos: 1) indicando cómo este título nuevo de derechos se deriva del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano; 2) tomando en cuenta que sobre el tema se han presentado a la Asamblea Nacional Constituyente varios proyectos que recogen de forma diversa las aspiraciones de los grupos étnicos; 3) realizando explicaciones que consideramos pertinentes para la comprensión de nuestra propuesta; 4) fundamentando la importancia del reconocimiento constitucional del título nuevo sobre derechos de los grupos étnicos; 5) recurriendo al derecho constitucional comparado para mostrar cómo en latinoamérica se le ha reconocido a los grupos étnicos un título especial de derechos; 6) enumerando diversos instrumentos internacionales ratificados por Colombia, que reconocen derechos especiales a los grupos étnicos y finalmente, 7) subrayando el carácter pedagógico de la Constitución.

1) EL RECONOCIMIENTO DEL CARACTER MULTIETNICO Y PLURICULTURAL DE LA NACION:

El presupuesto de la propuesta de introducir un título especial de derechos de los grupos étnicos es el de reconstruir la identidad nacional a partir de la premisa de respeto y reconocimiento a la pluralidad.

Este reconocimiento ya se ha hecho explícito en la referencia propiamente política al pluralismo y en el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano. Ahora, es preciso actualizar este principio introduciendo en la Constitución un título nuevo que haga efectivo el respeto a la pluralidad étnica y cultural.

Este es el mejor presupuesto para que los grupos étnicos contribuyamos a definir el futuro de la nación, para que asumamos la responsabilidad colectiva y solidaria de construir una nueva nación libre de la pobreza, del miedo y de la desesperanza. A la pérdida de valores, a la progresiva desintegración y crisis de la sociedad colombiana, es preciso responder reformando las bases mismas de formación de la identidad nacional: fortaleciendo lazos de solidaridad que tengan como presupuesto fundamental el respeto por la diversidad, el reconocimiento de la diferencia y su vinculación mediante la participación. Esa vinculación debe tener como presupuesto el respeto y el reconocimiento de nuestra cultura, de nuestra forma de vida. Esta forma de vida debe ser respetada por las autoridades y por todas las personas; de lo contrario, los mismos valores proclamados por la nueva Constitución (paz, libertad, igualdad) se verán de hecho negados. El camino hacia una sociedad democrática y pluralista, requiere del reconocimiento y respeto efectivo a la diversidad étnica y cultural.

2) Propuestas sobre derechos de los Grupos Etnicos formuladas por la subcomisión de igualdad y carácter multiétnico de la Comisión Preparatoria de derechos humanos, por el Gobierno, por distintos delegatarios y presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente.

Varias fueron las propuestas formuladas sobre el tema Derechos de los Grupos Etnicos. En este capítulo reseñamos las presentadas por la Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico de la Comisión Preparatoria de Derechos Humanos, por distintos delegatarios y por el Gobierno. En ellas abundan múltiples referencias a derechos especiales, bajo distintas denominaciones, que revelan diversas formas de entender la cuestión. Nuestro propósito, antes de entrar en explicaciones, es subrayar coincidencias y diferencias relevantes para la discusión sobre el tema. (Los resaltados en el texto son nuestros).

Alfredo Vázquez Carrizosa y Aída Abella

Art. 12. Los derechos humanos de los colombianos podrán ser determinados en los convenios o pactos internacionales y en su defecto por la ley. Proclámanse los derechos de la mujer y del niño. De igual manera reconócense los derechos especiales de los indígenas cuya identidad cultural debe ser amparada por la ley.

Arturo Mejía Borda

Art. El Estado colombiano inspirado en

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

la realidad histórica y jurídica de que las comunidades indígenas son las únicas titulares originarias del derecho eminente de propiedad sobre el territorio nacional, desarrollará en el término que la ley señale programas de restitución de tierras a dichas comunidades garantizándoles su dominio a perpetuidad.

Antonio Navarro y otros

Art. 21. Derecho a la Educación num. 3. La educación y la cultura en Colombia deberán estar orientadas a procurar (...) el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad.

Art. 22. Cultura y Patrimonio Cultural: (...).

El Estado protege a todos los colombianos en el ejercicio de sus culturas, tradiciones y lenguas, reconociéndoles igualdad y dignidad.

Art. 55. Régimen de las comunidades étnicas.

La propiedad de las tierras de resguardo es inembargable e imprescriptible. Pueden ser objeto de enajenación pero sólo a la propia comunidad y por decisión mayoritaria de ésta, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones.

Se garantiza el usufructo colectivo de la tierra y los recursos por las comunidades étnicas que habitan en las reservas del Estado. El Estado proveerá el apoyo y los estímulos para que estas comunidades puedan cumplir con la responsabilidad de proteger los recursos naturales y el medio ambiente.

Art. 84. Circunscripciones especiales. Habrá dos circunscripciones especiales:

La primera elige cuatro diputados por la comunidad indígena en circunscripción nacional. (...).

Artículo 183°. Autonomía de las comunidades indígenas.

Las comunidades indígenas organizadas en resguardos tienen régimen administrativo similar al de los municipios en que no se oponga a sus tradiciones y costumbres y participarán en las transferencias nacionales y departamentales en iguales condiciones de los municipios.

Fernando Carrillo

Art. 31. inc. 7. Los grupos étnicos, lingüísticos o religiosos tienen derecho a que la educación que reciben del Estado o de los particulares respete sus tradiciones o diferencias.

Art. num 9 inc. 5. Se reconoce la pluralidad del pueblo colombiano. La ley garantizará a todas las comunidades la afirmación de su identidad cultural. El Estado podrá adoptar medidas especiales para asegurar a las minorías el ejercicio de este derecho.

Eduardo Espinosa Facio-Lince

Art. 7. Se reconoce el carácter multiétnico de la nación. El Estado reconoce las formas de propiedad de las comunidades indígenas y les garantiza el ejercicio de sus derechos; a preservar su identidad cultural, a la protección de su lengua y a la adopción autónoma de su propia organización interna.

La ley establecerá procedimientos especiales para que los derechos de los grupos étnicos sean efectivamente garantizados.

Art. 22. (...) Se reconoce la diversidad cultural de la nación colombiana. La ley garantizará a todas las comunidades la conservación y promoción de su identidad cultural.

El Estado podrá adoptar medidas especiales para asegurar a las minorías el ejercicio de estos derechos.

Art. 35. El Estado garantiza el respeto a las formas de propiedad de las monorías indígenas nacionales, tales como resguardos y territorios. Sobre estas bases determinará concertadamente su desarrollo económico, mediante legislación especial.

Iván Marulanda

Art. 41. (...) Los grupos étnicos disponen de educación que proteja e impulse su identidad cultural, su vocación económica.

Gustavo Zafra

Art. 29. num. 6. Los poderes públicos promoverán el acceso a la educación de todos los colombianos y establecerán las condiciones para que la enseñanza responda a la diversidad regional y las tradiciones de los grupos étnicos minoritarios.

Art. En circunscripción electoral de carácter nacional, tanto la minoría indígena como la negra, tendrán derecho a elegir cada una, cuatro miembros del órgano legislativo, sin perjuicio de que miembros de tales minorías puedan postularse y ser elegidos en las listas de los partidos o movimientos políticos.

Ignacio Molina

Art. 41. (...) Los grupos étnicos, lingüísticos o religiosos tienen derecho a que la educación que reciben del Estado o de los particulares respete sus tradiciones o diferencias.

Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño

Art. 10. Misión de las autoridades (...) están instituidas para asegurar el eficaz y eficiente cumplimiento de los fines siguientes:

3. Proteger los derechos humanos, las comunidades étnicas y la ecología.

Art. 29. Comunidades étnicas. Los territorios y comunidades de las minorías étnicas tendrán un régimen especial conforme a sus tradiciones y cultura, dentro de un marco de autonomía y respeto por la identidad, con arreglo a la ley.

Las autoridades indígenas y los cabildos velarán por la dignidad y progreso de las comunidades a las que pertenecen.

Los grupos étnicos tienen derecho a que en la instrucción y educación que reciban del Estado y de los particulares se respeten sus tradiciones, lengua y especificidades.

Los territorios de las comunidades étnicas constituyen una entidad territorial autónoma dentro de la organización político-jurídica de la República.

Las propiedades de las comunidades indígenas serán inalienables e inembargables.

Art. 33. inc. 4. Las comunidades étnicas elegirán cinco representantes a la Cámara en circunscripciones especiales con arreglo a la ley.

Misael Pastrana, Augusto Ramírez Ocampo y otros.

Art. 18. El Estado garantizará, por medio de normas especiales, el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a mantener su identidad cultural y sus territorios, así cmo el manejo y administración de sus tierras y recursos naturales.

El Estado deberá contar con el consentimiento de los pueblos indígenas para emprender la explotación de recursos naturales o autorizarla a terceros, dentro de sus territorios tradicionales, se reconocerá a las comunidades una regalía justa y equitativa.

Antonio Galán Sarmiento

Art. 38. El Estado colombiano garantizará a las comunidades indígenas y a la demás colectividades humanas residentes en el territorio nacional el derecho a su autodeterminación social, política, económica, lingüística, étnica y religiosa, de manera que no se afecten sus valores y costumbres y se satisfagan sus necesidades.

Guillermo Plazas Alcid

Art. El Estado reconoce el derecho que tienen las comunidades, la familia y los individuos a determinarse libremente y escoger sus condiciones y formas de vida, respetando sus creencias, valores étnicos, culturales y morales.

Gobierno Nacional

Art. 39. Derechos de las Comunidades Indígenas.

1. Se reconoce el carácter multiétnico de la Nación.

2. El Estado garantiza a las comunidades indígenas el derecho a usar las tierras de resguardo de acuerdo con sus prácticas tradicionales y sin menoscabo del medio ambiente, a preservar su identidad cultural, a la protección de su lengua y a adoptar autónomamente sus formas de organización interna. La ley establecerá procedimientos especiales para que las peticiones de los indígenas sean respondidas.

3. (...)

4. En la adopción de decisiones que puedan afectar directamente a las comunidades indígenas, se convocarán audiencias públicas para que aquellas promuevan sus intereses, salvo cuando se trate de asuntos relacionados con la seguridad pública.

Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico de la Comisión Preparatoria de Derechos Humanos.

Título Especial: Derechos de los Pueblos Indígenas, Negros y otros Grupos Etnicos Nacionales.

1. Derechos Humanos.

a) **Art. 1°.** Los pueblos indígenas, negros y otros grupos étnicos tienen derecho a su identidad cultural. El Estado reconoce y garantiza, mediante una legislación especial, su formas propias de organización social, gobierno, costumbres, lenguas, usos y formas de posesión de sus territorios y sancionará todo acto de violencia o intimidación que atente contra la vigencia y el ejercicio de estos derechos o tienda a im-

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

poner cambios sociales, culturales o económicos.

b) **Art. 2°.** El Estado prohíbe y sanciona toda forma de racismo y discriminación, abierta o encubierta, por razones de origen, pertenencia étnica, religiosa, género, lugar de residencia, condición social, creencias políticas o prácticas culturales.

Las instituciones educativas, públicas o privadas o los medios de comunicación, impartirán los principios de igualdad y tolerancia entre los seres humanos y promoverán el conocimiento de la diversidad étnica nacional.

c) **Art. 3°.** El Estado garantiza el acceso de los pueblos indígenas, negros y otros grupos étnicos, a los beneficios del desarrollo económico y social, acorde con su cultura. Igualmente garantiza su participación en los órganos de gobierno competentes para desarrollar planes y programas específicos.

2. Derechos Culturales.

a) **Art. 4°.** El Estado reconoce el derecho a la libre expresión, desarrollo y aprendizaje de las lenguas nativas y criollas y garantiza su difusión y la enseñanza intercultural y bilingüe.

b) **Art.5°.** El Estado garantiza la protección y respeto por los sitios sagrados y arqueológicos de los pueblos indígenas.

3. Derechos Económicos

a) Art. 6°. El Estado garantiza los **derechos adquiridos** por los pueblos indígenas, negros y otros grupos étnicos, consagrados en legislaciones especiales.

b) Art. 7°. El Estado reconoce y garantiza a los grupos étnicos el derecho de **propiedad** sobre los **resguardos, los territorios tradicionales y los que constituyan su habitat.**

c) Art. 8°. El Estado reconoce la **autonomía** de los pueblos indígenas, negros y otros grupos étnicos para la **administración y explotación** plena de los **recursos naturales** dentro de sus territorios.

d) Art. 9°. No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación, salvo los resguardos indígenas y los territorios de los grupos étnicos que, además, son inembargables e imprescriptibles.

4. Derechos Políticos

a) Art. 10°. Los resguardos indígenas son entidades territoriales de régimen especial, con autonomías política, administrativa y fiscal.

Los territorios de los grupos étnicos constituirán entidades territoriales de régimen especial.

b) Art. 11°. Las **autoridades** indígenas tendrán **jurisdicción** articulada al sistema judicial nacional.

c) Art. 12°. Créanse circunscripciones electorales especiales de los órdenes nacional, regional y local para los pueblos indígenas, negros y otros grupos étnicos.

Lorenzo Muelas Hurtado

Título Especial (Título IV):

Art. Colombia reconoce la existencia de los **pueblos indígenas** como parte integrante de la Nación y del Estado y les garantiza sus **derechos constitutivos de pueblos,** no pudiendo por lo tanto ser compelidos, por ningún motivo, a renunciar a su **identidad.**

Los **pueblos indígenas y las demás minorías étnicas** tienen derecho a sus **territorios.** En el caso de los primeros serán conformados por uno o varios municipios, resguardos, comunidades, capitanías, etcétera, los cuales deben ser protegidos, constituyendo divisiones político-administrativas que serán reglamentadas por la ley.

Los pueblos indígenas serán gobernados por las **autoridades** que les son propias, articuladas al Estado nacional, a través del Consejo de Reconstrucción Económica y Social de los pueblos indígenas, coordinado por una Consejería de la Presidencia de la República creada para ese efecto.

Art. En los territorios indígenas y en los demás de las minorías étnicas los **idiomas** oficiales, serán los hablados por los pueblos y comunidades del lugar y el castellano, como idioma nacional.

Se garantizan las **formas de propiedad comunitaria y familiar** de las poblaciones indígenas y demás minorías étnicas, de acuerdo con sus usos y costumbres; lo mismo que su derecho a desarrollar sus **formas propias de organización social.**

Se garantiza la **educación propia** de los pueblos indígenas y demás minorías étnicas como práctica social que asegura su existencia, afirma sus instituciones y preserva su cultura.

Art. Se crea la **jurisdicción indígena** articulada al sistema judicial del Estado. La ley orgánica de carácter especial regulará el funcionamiento, competencias y fines de la jurisprudencia que se crea en la presente constitución.

En los territorios indígenas se garantiza la **vigencia de las normas y procedimientos de justicia propios** que no atenten contra los Derechos Humanos.

Art. Se garantiza la plena **representación** de los pueblos indígenas en los cuerpos colegiados del país.

Art. Colombia reconoce los **derechos económicos** de los pueblos indígenas y demás minorías étnicas y el **derecho de requerir la participación del Estado en las reconstrucciones económica y social de sus sociedades.**

Art. Las comunidades indígenas, a través de sus autoridades, tendrán derecho a **concertar** toda decisión referente a proyectos, planes de desarrollo o de explotación de los recursos naturales y del subsuelo, que se encuentren en sus resguardos y territorios tradicionales. Cuando un proyecto o plan de desarrollo ponga en peligro la identidad cultural o el bienestar de comunidades indígenas o minorías étnicas, éstas, a través de sus autoridades u organizaciones reconocidas podrán oponerse haciendo uso del **Derecho de Objeción Cultural.**

Art. Las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas se regirán por los principios consagrados en este título y tendrán pleno desarrollo en la ley orgánica de carácter especial. Las normas legales favorables a las comunidades y pueblos indígenas, expedidas con anterioridad a la presente constitución, conforman **derechos adquiridos** que no podrán ser vulnerados. Tanto la ley orgánica como el **estatuto particular** de cada pueblo indio se establecerá de común acuerdo entre ellos y el Gobierno Nacional.

Título nuevo: Derechos de los Grupos Etnicos Indígenas, Negros y Raizales del Archipiélago de San Andrés.

Art. A. Los **grupos étnicos** tienen derecho a su **identidad cultural.** El Estado reconoce y garantiza, mediante una **legislación especial,** sus **formas propias de organización social, gobierno, costumbres, lenguas, educación, medicina tradicional, usos y formas de propiedad de sus territorios.**

Parágrafo. La legislación especial no podrá desmejorar los derechos consagrados en disposiciones anteriores.

Art. B. Además del español, las **lenguas** de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios. La ley reglamentará la forma para que puedan comunicarse en su propia lengua en los tribunales, establecimientos públicos y medios de comunicación.

Art. C. El Estado reconoce y garantiza a los grupos étnicos la **propiedad sobre los territorios de resguardo, los territorios tradicionales y los que constituyen su habitat.**

El territorio del grupo étnico isleño raizal comprende el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con excepción de la ciudad de North End en la isla de San Andrés. El Estado optará las medidas necesarias para restituir al grupo étnico la propiedad enajenada en este territorio.

La ley podrá restringir los derechos de circulación y residencia en el Archipiélago de San Andrés.

Parágrafo Transitorio. Mientras el Congreso legisla sobre la materia, el Gobierno ejercerá debido control sobre la densidad de población en el Archipiélago.

Art. D. Los grupos étnicos tienen **autonomía** para darse su propia organización política, económica y social y para la **administración y explotación de sus recursos naturales** dentro de sus territorios.

El Estado garantiza su **acceso a los beneficios del desarrollo** económico, acorde con sus tradiciones y cultura.

Art. E. El Estado garantiza a los grupos étnicos su **participación** en los órganos de gobierno competentes para desarrollar planes y programas específicos.

Art. F. Créanse **circunscripciones especiales** de órdenes nacional, regional y local para los grupos étnicos.

Art. G. Las autoridades de los grupos étnicos tendrán **jurisdicción** dentro de sus territorios, articulada al sistema judicial nacional.

A continuación, enumeraremos cómo se define en cada proyecto cuál es el sujeto de los derechos especiales que justifican el título nuevo, y cuáles derechos se reconocen específicamente:

a. El sujeto de los derechos: en las varias propuestas se habla de derechos de:

I) Los colombianos (Navarro y otros),

II) De los Indígenas (Vásquez y Abella);

III) De las comunidades indígenas (Gobierno, Mejía Borda, Espinosa Facio-Lince, Navarro y otros);

IV) De las comunidades indígenas y

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

demás colectividades humanas (Galán Sarmiento);

V) De las comunidades y pueblos indígenas (Pastrana, Ramírez y otros);

VI) De los pueblos indígenas y demás minorías étnicas (Muelas Hurtado);

VII) De las comunidades (Carrillo y Plazas Alcid);

VIII) De las comunidades étnicas (Navarro y otros, Gómez Martínez y Londoño);

IX) De los grupos étnicos (Marulanda);

X) De los grupos étnicos minoritarios (Zafra);

XI) De los grupos étnicos indígenas, negros y raizales del Archipiélago de San Andrés (Rojas Birry).

b. Derechos que se reconocen específicamente:

I) A la identidad cultural (Gobierno, Vásquez y Abella, Carrillo, Espinosa Facio-Lince, Marulanda, Gómez Martínez y Londoño, Pastrana y Ramírez, Navarro y otros, subcomisión de igualdad y carácter multiétnico, Muelas y Rojas Birry);

II) A la autonomía (Gobierno, Navarro y otros, Espinosa Facio-Lince, Gómez Martínez y Londoño, Plazas Alcid, Galán, Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Rojas Birry);

III) A una educación ajustada a sus tradiciones (Gobierno, Espinosa Facio-Lince, Marulanda, Zafra, Carrillo, Molina, Gómez Martínez y Londoño, subcomisión de igualdad y carácter multiétnico, Muelas, Rojas Birry);

IV) A la lengua (Navarro y otros; Espinosa Facio-Lince, Gómez Martínez y Londoño, Gobierno, Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Muelas, Rojas Birry);

V) A la propiedad sobre su territorio (Mejía Borda, Espinosa Facio-Lince, Gómez Martínez y Londoño, Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Muelas, Rojas Birry). El proyecto del Gobierno habla del deber del Estado de garantizar el uso de las tierras de resguardo y el proyecto de los delegatarios Pastrana y Ramírez habla del deber de garantizar que las comunidades indígenas monten sus territorios (Nota: el resguardo es una forma de propiedad comunitaria de los pueblos indígenas reconocida por el Estado);

VI) A tener un régimen especial (Carrillo, Espinosa Facio-Lince, Gómez Martínez y Londoño, Pastrana y Ramírez, Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Muelas, Rojas Berry);

VII) A tener sus propias autoridades (Gómez Martínez y Londoño, Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Muelas, Rojas Birry);

VIII) A ejercer jurisdicción en sus territorios, articulada al sistema judicial nacional (Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Muelas, Rojas Birry);

IX) A concertar las decisiones que los afecten (Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Muelas, Rojas Birry). El proyecto de los delegatarios Pastrana, Ramírez y otros prevé la concertación para el único fin de la explotación de los recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas.

X) A que la legislación posterior no desconozca los derechos reconocidos por disposiciones anteriores (Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Muelas y Rojas Birry);

XI) A la representación política (Gómez Martínez y Londoño, Zafra, Navarro y otros, Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Muelas y Rojas Birry);

XII) A requerir la participación del Estado en la reconstrucciónyn económica y social de sus sociedades (Muelas);

XIII) Derechos económicos y derechos de objeción cultural (Muelas);

XIV) Acceder a los beneficios del desarrollo económico acorde con sus tradiciones y culturas (Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, Rojas Berry);

De la presentación de las distintas propuestas de los delegatarios y del Gobierno se advierte la necesidad de presentar explicaciones dirigidas a esclarecer cuál sería la denominación más apropiada para designar al sujeto de estos derechos y cuáles deben ser los nuevos derechos que se le reconozcan explícitamente a los grupos étnicos.

3) Explicaciones previas a la exposición de la propuesta:

En este punto explicaremos cuál es el concepto que designa mejor al sujeto de estos derechos, presentando una caracterización general (antropológica) de grupo étnico y explicando cuáles grupos deben ser considerados como sujetos de esos derechos. Posteriormente, haremos indicaciones básicas sobre cuáles son los derechos fundamentales de los grupos étnicos.

a. Sobre la denominación del sujeto de los derechos: en nuestra propuesta empleamos la siguiente denominación "XI) de los grupos étnicos indígenas, negros y raizales del Archipiélago de San Andrés", en atención a las siguientes razones:

La noción de grupo étnico es un concepto antropológico que designa a una comunidad humana que tiene una identidad cultural particular, derivada de características sociológicas precisas, a saber:

—Poseer un legado cultural tradicional, que constituya una interpretación propia que sitúe al hombre en relación con su medio externo y con la comunidad, y asegure su identidad (religión, mitos, rituales, expresiones artísticas, etcétera);

—Tener un sentimiento de pertenencia al grupo étnico como una colectividad humana poseedora de una identidad cultural;

—Contar con formas propias de organización social, distintas a las de la sociedad nacional, que regulen el comportamiento de los miembros del grupo, las relaciones de éstos entre sí, la organización del trabajo social y la distribución de oportunidades de acceso a los beneficios generados en la comunidad (sistema de parentesco, sistema de trabajo y régimen de propiedad comunitaria, etc.);

—Contar con formas de control social propias que aseguren la cohesión social del grupo, mediante la aplicación de sanciones por parte de autoridades propias (normatividad propia, sanciones, etc.).

—Ocupar tradicionalmente un territorio, al cual se hayan adaptado desarrollando: a) formas de producción que no rompan el equilibrio ecológico y les permita aprovechar permanentemente los recursos naturales; y b) adecuando los espacios sociales del grupo al mismo medio;

—Tener una lengua propia a través de la cual se conserve su legado cultural. Esta última característica es preciso matizarla en algunos casos de grupos étnicos que, a pesar de haber perdido su lengua por haber estado sometidos a fuertes procesos de dominación y aculturación, conservan su identidad cultural.

Estas características de grupo étnico las reúnen los pueblos indígenas, las comunidades negras y la comunidad isleña raizal del Archipiélago de San András, tal como lo mostraremos más adelante.

A estas características que definen al grupo étnico en general, nosotros agregamos la siguiente:

—Haber aportado históricamente elementos culturales a la identidad de la sociedad nacional.

Este último requisito lo complen solo los grupos anteriormente descritos. Los pueblos indígenas, las comunidades negras y la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés han estado vinculados a la historia nacional y si bien, la historia oficial no habla de ellos, es evidente que hacen parte de la nacionalidad colombiana, expresando un grado de heterogeneidad cultural que no es posible negar bajo la idea de una sociedad unificada. De la misma forma como se insiste en el pluralismo político como elemento fundamental de la democracia, es preciso admitir que la profundización de la misma pasa por reconocer esa heterogeneidad cultural y por garantizar su respeto en la nueva Constitución. A continuación, aportaremos algunos datos básicos que muestran por qué ha de considerarse grupo étnico a las comunidades anteriormente descritas.

I) pueblos indígenas: hay en Colombia más de 80 pueblos indígenas, no siendo posible clasificarlos bajo una sola categoría. De hecho, son grupos étnicos distintos entre sí no solo por su cultura sino también por su distinto grado de articulación a la sociedad nacional. El Departamento Nacional de Planeación ha propuesto la siguiente clasificación:

a) población indígena tribal: Es la que conserva "Su lengua, su economía, es predominantemente indígena y mantienen sus propias instituciones de tradición amerindia, en la concepción, manejo y gobierno de su sociedad. Estos pueblos serían: amorúa, andoke, arzario, bara, barasano, bari, bora, cabiyari, carabayo, carapana, chiricoa, cocama, coreguaje, cuaiker, cubeo, çuiba, cuna, curripaco, desano, embera, guanano, huayabaro, inga, kofán, kogui, letuama, macaguaje, macaguane, macuna, macusa, makú, masiguare, matapi, miraña, muinane, nonuya, ocaina, piapoco, piaroa, piratapuyo, pisamira, puinabe, sániba, sikuani, siona, siriano, taiwano, tanimuka, tariano, tatuyo, tikuna, tsipuri, tukano, tunebo, tuyuca, uitoto, waunana, wayúu, yagua, yauna, yuco y yuruti. En su conjunto esta población comprende unos 227.000 indígenas, es decir, el 50.7% de la población indígena.

De ella, unos 20 pueblos con cerca de 7.500 personas (el 3%) se consideran en inminente peligro de extinción". Arango, Raúl y Sánchez, Enrique. *Los Pueblos Indígenas de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, 1989, p.59, siendo posible distinguir en este grupo a aquellos que mantienen contactos relativamente estables con la economía de mercado y las instituciones de la sociedad nacional (Gobierno, Iglesia, etc.) y aquellos grupos con contactos esporádicos;

b) Población indígena tribal de economía

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

campesina: "Estos pueblos tienen una gran cohesión interna, conservan su lengua y en su organización social han sincretizado formas administrativas de tradición hispánica o de la sociedad nacional, como el Pequeño Cabildo. Conservan algunas instituciones y prácticas culturales de tradición amerindia pero sin un marco de referencia en su interpretación del mundo, que sea integral y totalizador (por la pérdida parcial de la historia, la mitología y su función social, el saber indígena y las prácticas tradicionales). La economía de estos pueblos es predominantemente campesina. Aquí podrían agruparse los pueblos paez, guambiano, kamsá, ingano del Sibundoy, embera del Chamí, parte de Antioquia y el río Garrapatas en el Valle, y los achagua del Meta y chimila del Magdalena, estos últimos en franco proceso de campesinización. Esta población comprende unas 126.000 personas que corresponden al 28% de la población indígena". Arango Sánchez. *Los Pueblos Indígenas de Colombia*; p.59, y

c) Población campesina. "La población indígena campesina comprende el 21% del total indígena con 94.423 personas. Se incluyen aquí pueblos de origen amerindio que se identifican a sí mismos como indígenas pero no conservan su lengua aborígen, ni las instituciones sociales de tradición amerindia. Su economía es campesina. Comprende los siguientes pueblos: Betoyes, Coconuco, Coyaima, Natagaima, Yanacona, Pasto-Quillacinga, Guanaca, Totoró, Zenú, Dujos del Caguán, y los indígenas de Cañamomo, San Lorenzo y la Montaña". Arango y Sánchez, p.61. Es necesario advertir que las cifras presentadas anteriormente sobre el número de habitantes indígenas en Colombia es inexacto. Las cifras del Departamento Nacional de Planeación son incompletas. Otros cálculos señalan que la población indígena en Colombia puede superar la cifra de los 700.000 habitantes. Es necesario advertir que estos últimos grupos se encuentran en un proceso de reconstrucción de su identidad. Los 80 grupos reúnen las características anteriormente anotadas.

II) Comunidades negras. Respecto de las comunidades negras, es importante realizar una aclaración fundamental: los derechos especiales que se reivindican para ellas se hacen en consideración a su realidad sociológica y antropológica. Estas comunidaes, a pesar de haber compartido el destino común de explotación económica y aculturación de la raza negra, han logrado conservar un legado cultural tradicional enriquecido históricamente, y a pesar de los fuertes procesos de despojo sufridos por el resto de comunidades negras, ha logrado conservar un espacio territorial que constituye su habitat. Los derechos que aquí se señalan son para las comunidades que poseen identidad cultural, que tienen autoridades propias y poseen un territorio apropiado comunitariamente. Este es el caso de los palenques y de las comunidades negras rurales del Chocó y de algunas regiones del Pacífico. En el documento "De la Libertad de los Esclavos al Reconocimiento de los Derechos Integrales del Pueblo Afroamericano de Colombia" se hace una descripción antropológica que proporciona la prueba fehaciente de carácter de grupo étnico de las comunidades negras y de la necesidad de reconocerlas como sujeto de los derechos que aquí se reivindican.

III) Comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés: tal como se describe en el documento que se anexa, la comunidad raizal posee un legado tradicional común, profesa una religión distinta a la católica, habla en lengua inglesa y habita en un territorio ocupado tradicionalmente.

b. Derechos de los grupos étnicos: podemos enunciar cuatro derechos como fundamentales:

I) Derecho a la identidad cultural: entendido como el derecho a seguir conservando la propia forma de ser y de vivir de cada comunidad, de acuerdo con su propia interpretación tradicional de la relación del hombre con la naturaleza y con la comunidad.

II) Derecho a la autonomía: entendida como la capacidad de darse su propia forma de organización social, económica y política. Es el desarrollo necesario del anterior: es el derecho a tener formas propias de autoridad, de regular sus relaciones de acuerdo con sus tradiciones, de regular la actividad económica, de conservar su lengua, de tener una educación propia, de tener sus propias formas de medicina, etc.

III) Derecho al territorio: sin este derecho los anteriores son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionalmente ocupados y los que configuran su habitat.

IV) Derecho a participar en la vida pública de la Nación y a relacionarse con la sociedad nacional en términos que aseguren el respeto a su identidad cultural: este debe ser el presupuesto sobre el cual debe apoyarse la vinculación de los grupos étnicos a la sociedad nacional, a la vez que debe regular la relación de la sociedad nacional con los grupos étnicos. La dinámica de exclusión y discriminación debe dar paso a la vinculación mediante la participación, como desarrollo fundamental de la idea de democracia participativa. De otra parte, las relaciones de la sociedad nacional con los grupos étnicos no pueden implicar, bajo la idea de desarrollar a las comunidades, el desconocimiento de su identidad cultural.

Esta enumeración de derechos fundamentales nos impulsa a proponer que haya un reconocimiento constitucional a estos derechos en un titulo especial.

4) Reconocimiento Constitucional de los Derechos de los Grupos Etnicos Indígenas, Negros y Raizales del Archipiélago de San Andrés.

a. El derecho colectivo a la identidad cultural y a la autonomía: al examinar el catálogo propuesto por la Subcomisión, podemos advertir que los derechos reconocidos son, fundamentalmente, derechos de la persona humana. Nosotros queremos que se nos reconozca explícitamente el **derecho colectivo** a nuestra identidad cultural y a nuestra autonomía.

Este derecho tiene la connotación de colectivo precisamente porque es la comunidad —como totalidad antropológica y social— la que afirma el precioso tejido de la identidad cultural. La lengua, los mitos y los ritos que los actualizan, las manifestaciones culturales, son **realizaciones colectivas** construidas por generaciones. Estas construcciones culturales revelan el proceso histórico de adaptación al medio natural y de regulación de las relaciones de los miembros de la comunidad. En ellas está escrita cuál es el significado de la vida que merece ser vivida por cada uno como miembro del grupo étnico.

Cada grupo étnico ha escrito sobre el tiempo el mensaje de la vida que merece ser vivida. Cuando se ve amenazado por el despojo territorial o cultural, se le está negando el derecho a su vida, se le está negando el derecho a ser, a existir. Es esta la razón de fondo por la cual muchos proyectos enfatizan en el derecho a la identidad cultural. Pero este derecho se haría nulo si no se tiene la posibilidad de seguir viviendo como se quiere vivir, si hay que vivir de acuerdo con los requerimientos de otros que desconocen el significado de la vida, tal como la vive cada grupo étnico. Los kogui enseñan a sus hijos a "estar de acuerdo" con la naturaleza, con la "Madre", que es lo que los griegos llamaron el Cosmos. ¿Cómo se puede "estar de acuerdo" cuando se les obliga a vivir una vida en la que solo importa la utilidad o el pragmatismo? Entre los emberas acudimos al Jaibaná para que nos libere de los malos espíritus. El habla con ellos cuando sueña. Para nosotros, el mundo no tiene sentido sin él y sin los espíritus que nos acompañan. Cuando trabajamos, nuestra vida está concertada con ellos: nos indican cuándo se puede cazar; cuándo no, dónde es mejor sembrar, etc. Esta es otra vida.

Esto justifica el derecho colectivo a la autonomía: el derecho a tener formas propias de organización social, formas propias de gobierno o de justicia, a tener una educación y unas formas de medicina propias, etc. Es el derecho a que la comunidad siga diciendo cuándo están permitidos los matrimonios y entre quiénes, cómo se debe sembrar y cómo se debe repartir lo cosechado, etc.

b. Reconocimiento constitucional de título especial de derechos de los grupos étnicos: ciertamente los derechos que reivindicamos es fundamentalmente un derecho cultural: el derecho a nuestra identidad. Sin embargo es claro que este derecho no puede hacerse efectivo más que en la medida en que se reconozca que están apoyados en derechos políticos y económicos.

(R. Breton propone en su libro *Les Ethnies*. P.U.F., París 1981, p.119, diez derechos: 1) derecho a la vida, a la existencia colectiva y a la identidad; 2) derecho al territorio; 3) derecho a la autodeterminación; 4) derecho a la lengua; 5) derecho a la cultura étnica; 6) derecho a los recursos naturales; 7) derecho a los beneficios de explotación; 8) derecho a vivir y a trabajar en el país; 9) derecho a la protección del mercado; y, 10) derecho a la organización autocentrada)

La posibilidad de mantener esa identidad cultural, depende de varios factores:

a. De que los mecanismos de control social estén en manos del grupo étnico que ha forjado esa identidad cultural. En un sentido amplio, la cultura expresa la relación que el hombre tiene con la naturaleza y con otros hombres en la comunidad. Las

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

normas que regulan esas relaciones cohesionan al grupo como tal y son soporte básico de su identidad. Esto justifica la necesidad de que se nos reconozca a los grupos étnicos indígenas, negros e isleños raizales del archipiélago de San Andrés el derecho a tener nuestra propia forma de gobierno, nuestras propias autoridades tradicionales.

b. De que los grupos étnicos podamos conservar formas económicas que regulan la apropiación de la naturaleza y de la utilidad generada por el trabajo social, mediante reglas distintas por su forma y contenido a las de la sociedad nacional. Sin que esto implique una autarquía de los grupos étnicos, se busca mantener formas de producción compatibles con nuestra cultura.

c. De que podamos conservar nuestro legado cultural tradicional, esto es, el conjunto de prácticas rituales y religiosas, expresiones y manifestaciones que mantienen vivo el sentimiento de identidad entre los miembros del grupo étnico.

Este reconocimiepto de derechos se haria nulo, sin embargo, si no se nos reconoce el derecho de propiedad sobre nuestros territorios. **El presupuesto de la cultura y la autonomía**, es el territorio. Sin territorio, el grupo étnico se ve obligado a desplazarse y asentarse en zonas donde se rompen los lazos de solidaridad colectiva. Precisamente la estrategia de la sociedad nacional para integrar (desintegrando la cultura de los indios) a las comunidades, era dividiendo los resguardos. Estos son territorios de propiedad comunitaria. Al disolver el resguardo, se acababa la autonomia y consiguientemente la cultura. Estos hechos constituyen la forma más grave, aunque opaca por cierto, de etnocidio: así se ha podido disolver y exterminar a muchas comunidades.

Pero no se pide reconocimiento solo a los resguardos, también se pide reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales y los que conforman nuestro habitat. La razón es la siguiente: como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, la Corona Española y consiguientemente la República, nunca adquirieron ningún derecho de propiedad sobre los territorios ocupados por las comunidades indígenas (en el juicio ordinario de minas y petróleos de Acerías Paz del Río contra la nación y Cementos Boyacá, la sección tercera del Consejo de Estado conceptuó, apoyándose en un extenso estudio de Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 24 de septiembre de 1962, lo siguiente: "De la ya extensa exposición histórica y doctrinal puede la Sala llegar a concluir sin lugar a dudas que las tierras de los resguardos indígenas jamás pertenecieron ni a la Corona Española ni a la República, de tal suerte que mal puede hablarse de que dichas tierras salieron del patrimonio nacional en cualquier época". *Anales del Consejo de Estado*, segundo semestre de 1972, p.157). A las comunidades se les respetó su derecho de propiedad, ya fuese creando resguardos o no ocupando sus territorios.

Sin embargo, con el agravamiento de los problemas agrarios por concentración de la propiedad rural, la política del Estado ha sido empujar a los colonos hacia los territorios ocupados por las comunidades, declarándolos baldíos. Así se ha generado un proceso grave de violencia contra nosotros. La única posibilidad de evitarlo es reconociendo la propiedad sobre los territorios tradicionalmente ocupados.

Recientemente este reconocimiento ha venido teniendo desarrollo legal. Es así como puede citarse el art. 29 de la ley 135 de 1961 y más precisamente, la modificación introducida por la ley 30 de 1988 que señaló: "Así mismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que están ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su habitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas".

Sin embargo, esta declaración es precaria si se toma en cuenta que en esta misma situación se encuentran las comunidades negras del Pacífico, que tienen una propiedad comunitaria sobre los territorios. Las comunidades negras están asentadas sobre zonas que tradicionalmente han ocupado y que constituyen su habitat. Es preciso evitar que se despoje a la comunidad de su territorio. Lo contrario, es propiciar hechos de violencia contra estas comunidades.

Por todo lo anteriormente sustentado, consideramos que es el reconocimiento y respeto de estos derechos políticos y económicos lo que asegurará la conservación de la identidad cultural de los grupos étnicos.

c. Por qué reconocimiento constitucional: por dos razones fundamentales:

Porque han sido múltiples las disposiciones legales dictadas por una simple mayoría, las que muchas veces han contribuido a liquidar a los grupos étnicos. Basta citar las leyes 51 de 1911, 106 de 1913, 104 de 1919 y 19 de 1927 que autorizaban la disolución de los resguardos mediante trámites sumarios. Si bien hoy parece haber una tendencia distinta, creemos que la única garantía a la violencia de la expropiación, al desconocimiento de nuestros derechos es mediante su consagración constitucional. Así, toda ley que los desconozca, podrá ser acusada por inconstitucional; y

Porque es preciso reconocer desde la misma Constitución la heterogeneidad cultural de la nación. Sólo este reconocimiento profundizará la democracia haciéndola verdaderamente pluralista: abierta al reconocimiento y respeto de las diferencias.

5) EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO:

Como anexo de esta argumentación, se presenta un conjunto de textos constitucionales de América Latina, en los que se han introducido capítulos especiales dedicados a asegurar el **derecho de los grupos étnicos a la identidad cultural, a la autonomía y al territorio.** Colombia, que hoy vive un proceso de apertura democrática, de interés por encontrar mediante el diálogo resolución pacífica a nuestros conflictos, debe profundizar ese proceso reconociendo la heterogeneidad cultural existente en el país. No sólo acude esta razón: está de por medio la decisión de revocar una tradición de dominación y exclusión y de reconocer que a pesar de la violencia, son muchos los grupos étnicos que vivimos en Colombia y que queremos seguir viviendo.

Después de 500 años de opresión y de violencia, Colombia está llamada a contribuir al reconocimiento de derechos a los grupos étnicos y a colocarse en el primer lugar en el señalamiento de garantías de respeto a la heterogeneidad cultural del país, como fundamento de una nueva civilidad, si no, de una nueva civilización fundada sobre nuevas bases.

Los textos anexados alegan en favor de un reconocimiento especial para nuestros derechos hoy, en la Asamblea Nacional Constituyente. Basta citar directamente algunos (los resultados en el texto son nuestros):

Constitución de Nicaragua:

Artículo 89.- Las Comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y como tal gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones.

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su **identidad cultural** en la unidad nacional; **dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.**

El Estado reconoce las **formas comunales de propiedad** de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.

Artículo 90.- Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho a la libre expresión y preservación de sus **lenguas, arte y cultura.** El desarrollo de su cultura, sus valores enriquece la cultura nacional. El Estado creará programas especiales para el ejercicio de estos derechos.

Artículo 180.- Las comunidades de la Costa Atlántica tienen **derecho a vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales.**

El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes.

Así mismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.

Artículo 181.- El Estado organizará por medio de una ley, el régimen de **autonomía en las regiones donde habitan las comunidades de la Costa Atlántica para el ejercicio de sus derechos.**

Nota: Cuando el texto hace referencia a las comunidades de la Costa Atlántica, señala a la comunidad indígena miskita de Nicaragua.

Constitución de Perú

Artículo 35.- El Estado promueve el estudio y conocimiento de las **lenguas aborígenes.** Garantiza el derecho de las comunidades quechua, aymará y demás comunidades nativas a recibir **educación** primaria también en su propio idioma o lengua.

Artículo 161.- Las Comunidades

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

Campesinas y Nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Son **autónomas** en su **organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo** en el marco que la ley establezca.

El Estado protege y respeta las **tradiciones** de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación integral de sus integrantes.

Artículo 163.- Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son **inembargables e imprescriptibles.** También son **inalienables,** salvo ley fundada en el interés de la comunidad, y solicitada por la mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos, con pago previo en dinero.

Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la comunidad.

Constitución de Brasil

Artículo 215.- El Estado garantiza a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, apoyará e incentivará la valorización y difusión de las manifestaciones culturales.

1°. El estado protegerá las manifestaciones de las culturas populares, **indígenas y afrobrasileñas** y las de otros grupos participantes en el proceso civilizador brasileño.

2°. La ley dispondrá la fijación de fechas conmemorativas de alta significación para los diferentes segmentos étnicos nacionales.

Título VIII - Capítulo VIII. De los Indios

Artículo 231.- A los indios le son reconocidas su **organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan,** correspondiendo a la Unión demarcarlas, proteger y hacer respetar todos sus bienes.

1°. Son tierras tradicionalmente ocupadas por los Indios las habitadas por ellos de manera permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios a su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones.

2°. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios son destinadas a su posesión permanente, cabiéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes. (...)

6) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COLOMBIA:

Varios instrumentos internacionales reconocen derechos especiales a los grupos étnicos. Otros han tenido por objeto combatir el racismo y la discriminación racial. Es necesario comprender que para nuestro caso son importantes unos: para combatir la discriminación es preciso reconocer y respetar la identidad cultural de los grupos étnicos, así como garantizar el ejercicio de derechos especiales.

Como lo señalamos anteriormente, el mantener nuestra identidad cultural depende del respeto a nuestra forma de vida, del respeto a nuestras tradiciones, del reconocimiento a nuestras autoridades, del respeto a nuestros territorios. La siguiente enumeración de instrumentos internacionales sobre el punto no constituyen una mera declaración universal de buena voluntad hacia nosotros. Son un reconocimiento universal de ser merecedores de respeto como miembros del género humano y portadores de una identidad cultural que nos diferencia: reconocimiento que se traduce en la obligación de los Estados de garantizarnos derechos especiales. A continuación, presentamos un listado de esos instrumentos indicando su ratificación por el Estado colombiano.

Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Derechos de las Poblaciones Indígenas, Tribuales y Semitribuales (1957).

Declaración Universal sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, conferencia General de la Unesco (1978).

Declaración y programa de Acción para combatir al racismo y la discriminación racial. ONU (1978).

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. ONU (1983).

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989). Este convenio fue ratificado por Colombia mediante la ley 21 de 1991. Se anexa al texto.

De este último Convenio ratificado, vale la pena destacar las siguientes disposiciones:

Artículo 2.- 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a **proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.**

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos, gozar en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) Que promuevan la **plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos,** respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones. (...)

Artículo 7.- 1. Los pueblos interesados deberán tener el **derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo,** en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (...)

Artículo 8.- 2. Dichos pueblos deberán tener el **derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias,** siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico nacional ni con los derechos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio. (...)

Artículo 9.- 1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, **deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.** (...)

Artículo 13.- 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos **deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos reviste su relación con las tierras o territorios,** o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los **aspectos colectivos de esa relación.** (...)

Artículo 14.- 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el **derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.** Además, en los acosos apropiados, deberán tomarse las medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. (...)

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. (...)

Artículo 15.- 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a **participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.** (...)

7) EL CARACTER PEDAGOGICO DE LA CONSTITUCION:

Como lo han señalado los mismos Ponentes de la Subcomisión Segunda, en la redacción del catálogo de derechos se quiso cumplir con una función pedagógica. Esta pretensión corresponde al mismo espíritu de la Asamblea: la de que la nueva Constitución no sea otra carta de batalla, otra imposición de un partido sobre otro, sino un verdadero tratado de paz. Y no ha faltado quien diga que este tratado debe ser la promesa de todos los colombianos, el compromiso que al asegurar los derechos del pueblo, garantizará la convivencia porque nadie tendrá que recurrir a la violencia. Esta promesa mutua debe ser clara y precisa: lo que justifica aún más la inclusión de un título especial para los derechos de los grupos étnicos. La pedagogía constitucional, como pedagogía de la paz y de la democracia, debe enseñar que este país es diverso; que en él vivimos grupos étnicos con derechos especiales, porque es

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

especial nuestra situación: conservar nuestra existencia física y nuestra identidad cultural, aún después de haber sido discriminados, negados y excluidos por la sociedad nacional.

ARTICULADO
1. TITULO ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS ETNICOS.
2. PROPUESTA DE ARTICULADO TRANSITORIO SOBRE EL CONTROL A LA CIRCULACION Y RESIDENCIA EN EL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES.

TITULO
Derechos de los Grupos Etnicos Indígenas, Negros y Raizales del Archipiélago de San Andrés

Artículo A. Los grupos étnicos tienen derecho a su identidad cultural. El Estado reconoce y garantiza, mediante una legislación especial, sus formas propias de organización social, gobierno, costumbres, lenguas, educación, medicina tradicional, usos y formas de propiedad de sus territorios.

Parágrafo. La legislación especial no podrá desmejorar los derechos consagrados en disposiciones anteriores.

Artículo B. Además del español, las lenguas de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios. La ley reglamentará la forma para que puedan comunicarse en su propia lengua en los tribunales, establecimientos públicos y medios de comunicaciónn en todo el país.

Artículo C. El Estado reconoce y garantiza a los grupos étnicos la propiedad sobre los territorios de resguardos, los territorios tradicionales y los que constituyen su hábitat.

El territorio del grupo étnico isleño raizal comprende el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con excepción de la ciudad de North End en la isla de San Andrés. El Estado adoptará las medidas necesarias para restituir al grupo étnico la propiedad enajenada en este territorio.

La ley podrá restringir los derechos de circulación y residencia en el archipiélago de San Andrés.

Parágrafo transitorio. Mientras el Congreso legisla sobre la materia, el Gobierno ejercerá debido control sobre la densidad de población en el Archipiélago.

Artículo D. Los Grupos étnicos tienen autonomía para darse su propia organización política, económica y social y para la administración y explotación de sus recursos naturales dentro de sus territorios.

El Estado garantiza su acceso a los beneficios del desarrollo económico y social, acorde con sus tradiciones y cultura.

Artículo F. El Estado garantiza a los grupos étnicos su participación en los órganos de gobierno competentes para desarrollar planes y programas específicos.

Artículo G. Créanse circunscripciones electorales especiales del orden nacional, regional y local para los grupos étnicos.

Artículo H. Las autoridades tradicionales de los grupos étnicos tendrán jurisdicción dentro de sus territorios, articulada al sistema judicial nacional.

Francisco Rojas Birry, Constituyente Indígena.

PROPUESTAS DEL ARTICULADO TRANSITORIO
Sobre Control a la Circulación y Residencia en el Archipiélago de San Andrés.

Artículo 1. Para efectos de controlar la densidad de población en el Archipiélago de San Andrés y mientras el Congreso legisla sobre la materia, créase la Oficina de Control de Circulación y Residencia en el Archipiélago de San Andrés. Esta oficina estará bajo la dirección de una Junta integrada por el intendente de las Islas, por un representante del Consejo Intendencial y por los siguientes representantes del grupo étnico raizal del Archipiélago: dos del Movimiento Sons od the Soil (S.O.S), uno de la Asociación Sindical de Institutores de San Andrés y Providencia (ASISAP), uno de las cooperativas de pescadores y uno de las Juntas de Acción Comunal de los nativos.

La Junta Directiva nombrará un Administrador de esta Oficina.

Parágrafo. El intendente del Archipiélago de San Andrés tomará todas las medidas necesarias para la integración de la Junta Directiva.

Artículo 2. Son funciones de esta oficina:

a. Expedir tarjetas de residente, de residente temporal o de turista a las personas que se encuentren o lleguen a la isla;

b. Prohibir la entrada a las personas que no reúnan las condiciones exigidas para obtener tarjeta de residente, residente temporal o turista;

c. Autorizar la expulsión de la Isla de las personas que no posean la respectiva tarjeta de residente, de residente temporal o de turista.

Artículo 3. Toda persona que se encuentre en la Isla deberá portar tarjeta de residente, de residente temporal o de turista. Para obtener esta tarjeta deberá certificar ante la Oficina de Control de Circulación y Residencia, una de estas tres calidades:

a. La de residente: que acreditará por su condición de nativo de las Islas o isleno raizal o demostrando que ha vivido continuamente en ellas durante diez (10) años o más.

b. La de residente temporal: por tener vínculos: familiares; con isleños raizales o residentes que hayan vivido continuamente en las Islas por diez (10) años o más; comerciales; o, laborales. En todo caso, los contratos de trabajo suscritos con personas distintas de los nativos deberán estar refrendados por la Oficina de Control de Circulación y Residencia.

c: La de turista: que acreditará mostrando su tiquete de ida y vuelta de las islas y dinero para los gastos de estadía.

Parágrafo. Las empresas y entidades aéreas y marítimas exigirán que los pasajeros que transporten a las Islas cumplan con estos requisitos.

Artículo 4. La reglamentación de estas disposiciones estará a cargo de la Junta Directiva de la Oficina de Circulación y Residencia.

Artículo 5. Mientras el Congreso legisla sobre la restitución del territorio del grupo étnico isleño raizal del Archipiélago de San Andrés, queda prohibida la autorización de construcción de edificaciones y vivienda, o su adjudicación, o la venta de cualquier inmueble, a personas distintas de los isleños raizales. Las obras de construcción se suspenderán de inmediato, excepto las de vivienda para los isleños raizales del Archipiélago.

Artículo 6. Estas disposiciones rigen a partir de su expedición.

Informe - Ponencia

Fines del Estado

Constituyente: OTTI PATIÑO HORMAZA

Artículo: Los poderes del Estado tienen como finalidad esencial servir a la comunidad; promover la prosperidad general y las condiciones de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las instancias de decisión que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional y mantener la integridad territorial; asegurar la pacífica convivencia y la vigencia de un orden justo.

Presentado por:

OTTY PATIÑO HORMAZA
Constituyente

Bogotá, abril 30 de 1991

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

Proyectos No Institucionales

Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales

Autor: ASOCIACION DE ECONOMISTAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

La problemática del Medio Ambiente viene convirtiéndose en tema central de debates políticos a nivel internacional. En el país, se han desarrollado esfuerzos significativos, principalmente en medios académicos y organizaciones no gubernamentales, para buscar soluciones a los grandes problemas ambientales: urbanización descontrolada, contaminación, pérdida de la Biodiversidad y de la riqueza cultural, manejo de los recursos hídricos, deforestación, etcétera.

Sin embargo, los esfuerzos están lejos de ser suficientes y el reto se ubica en el diseño de una estrategia de Desarrollo en armonía con la naturaleza y con las necesidades de las futuras generaciones.

La carta constitucional de la Nación debe incluir el reconocimiento de su potencial ecológico y cultural junto al expreso compromiso de defenderlo. Sólo así, podrán los organismos nacionales de planificación plantear estrategias de Desarrollo que posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin comprometer la continuidad de los procesos vivos.

Históricamente los modelos de Desarrollo y Educación se han sustentado en parámetros ajenos a las características ecológicas de un territorio ubicado en la zona tropical.

Ciertamente los principios generales de la ciencia, logran alcanzar niveles universales valederos para todas las culturas, pero las aplicaciones tecnológicas de tales principios habrán de acoplarse a las exigencias del medio natural y social.

El texto constitucional debe amparar el desarrollo sustentable, entendido como aquel que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

El ordenamiento del territorio, el aprovechamiento natural de aguas y bosques, el manejo de recursos fronterizos, los mecanismos populares para el manejo y control de las riquezas naturales y culturales de la Nación, son entre otros, aspectos que deben entrar a programarse y legislarse independientemente, pero que requieren el respaldo constitucional del derecho a un ambiente sano y un desarrollo ecológicamente equilibrado.

1. SOBERANIA, "La Soberanía reside exclusivamente en el pueblo colombiano, BASADA EN EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD ETNICA, CULTURAL, ECOLOGICA, SOCIAL y RELIGIOSA, del cual emanan los poderes y órganos del Estado, que ejercen sus funciones en los términos que esta Constitución establece".

5. TERRITORIO. El Estado colombiano ejerce Soberanía plena sobre el territorio de la República, su espacio aéreo, la órbita geoestacionaria, el espectro radioeléctrico, las reservas BIOGENETICAS, LA DIVERSIDAD ECOSISTEMICA, el mar territorial GENETICA Y ECOSISTEMICA, el mar territorial, la zona.

Se sugiere incorporar inciso nuevo así: "El ESTADO GARANTIZARA LA INTEGRIDAD Y USO ADECUADO DE LAS AREAS Y RECURSOS NATURALES COMPARTIDOS CON NACIONES VECINAS".

Se sugiere: LA ADMINISTRACION O COADMINISTRACION DE LOS RECURSOS DEL PATRIMONIO NATURAL NACIONAL -BIOGEOESTRATEGICOS— NO PODRA SER ENTREGADA POR EL ESTADO A ENTIDAD EXTRANJERA ALGUNA, NI PODRAN SERVIR DE GARANTES O CONTRAPRESTACIONES EN NEGOCIOS CREDITICIOS NACIONALES O INTERNACIONALES.

8.DIVISION ADMINISTRATIVO-TERRITORIAL. "El Estado se organiza territorialmente en departamentos, distritos, DISTRITOS ESPECIALES DE MANEJO AMBIENTAL, municipios y territorios étnicos, éstos podrán asociarse libremente en regiones y provincias según la Constitución...".

NUMERAL 2°.
Regionalización para efectos de la planificación, EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y TERRITORIAL, la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta las condiciones de desarollo económico y social, así como las circunstancias geográficas y poblacionales, ASI COMO CRITERIOS GEOGRAFICOS, ECOLOGICOS Y CULTURALES.

9. PATRIMONIO. "Pertenecen a la República de Colombia, como emanación de su Soberanía:

Los bienes inmuebles, rentas, valores, derechos, baldíos, riquezas marinas y del subsuelo, LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA BIODIVERSIDAD GENETICA (Genotipos-especialmente endémicos Vr. Patentes, revoluc. biotecnológica), que se encuentren en territorio nacional...".

TITULO III

DERECHOS, GARANTIAS Y DEBERES FUNDAMENTALES

Derechos Agrarios

Artículo 25.- SE PROPONE INCLUIR EN EL PARRAFO 1.: El Estado estimulará el acceso a la propiedad y adecuada explotación de la tierra a todos los trabajadores del campo, atendiendo a criterios de Ordenamiento agroecológico y Zonificación de uso del suelo, productividad y a la necesidad de mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, buscando garantizar la seguridad alimentaria del pueblo. Numeral 4°. Promover la Incorporación e integración económica particularmente las zonas fronterizas a través de un proceso de Ocupación y Aprovechamiento, que respete la propiedad indígena y las reservas naturales, dirigido y orientado por el Estado, dentro del plan de Manejo y Ordenamiento Ambiental y Territorial.

Artículo 28.- DERECHO AL MEDIO AMBIENTE. Medio ambiente, incluidos recursos naturales. Son patrimonio común y público. Información gestión relativa a éste, son de utilidad pública y social, interés social, por tanto se garantiza el derecho a disfrutar de ambiente sano y ecológico, equilibrado, describ, luego deber indiv, colectivo, Estado. Se propone caracterizar, identificar y señalar atributos del medio ambiente y definir patrimonio ambiental es posible hacerlo, sea separadamente (artículo nuevo v.g. Medio Ambiente y Patrimonio Biótico o Ambiental o, y es interesante, "patrimonio cultural-ambiental".

Artículo 26.- DERECHO A LA PROPIEDAD. Inciso 2°. "La propiedad es una función social que implica obligaciones y la de garantizar un ambiente sano y la integridad del patrimonio natural nacional.

Inciso 40.- "Por motivos de utilidad pública, interés social, Conservación del Patrimonio y Servicios Ambientales, y otros que defina el legislador, podrá haber expropiación administrativa sin compensación previa.

TITULO IV

Artículo 46.- DIRECCION ESTATAL DE LA ECONOMIA: "Se reconoce la libertad de empresa y la iniciativa privada..." dentro de una política de racionalización y planificación económica que tenga como objetivos fundamentales la realización de la justicia social, la adecuada utilización de los recursos físicos y humanos, el desarrollo equilibrado de las regiones, y el mejoramiento integral de la comunidad y de las

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

clases trabajadoras en particular, en armonía con la naturaleza y el ambiente.

TITULO III

Artículo 20.- DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL. Numeral 5° (Nuevo), el Estado intervendrá en la producción, comercialización y consumo de sustancias sicotrópicas, licores, bebidas fermentadas y sustancias tóxicas que afecten el medio ambiente y la salud humana.

Artículo 21.- DERECHO A LA EDUCACION. Num. 3°. "La educación y la cultura en Colombia deberán estar orientadas a procurar el conocimiento, respeto y protección del patrimonio natural y el ambiente, la igualdad esencial de las personas... Numeral 4°. "La promoción de la ciencia, la tecnología, la cultura y el arte estará al servicio de los valores de la nacionalidad colombiana y de su patrimonio ambiental, cultural, artístico e histórico.

Numeral Nuevo. Después del 1°. La Educación tendrá en cuenta la diversidad del Medio Natural y Cultural a fin de lograr el desarrollo económico y social en armonía con el Ambiente.

TITULO VI
Subtítulo III

Artículo 123.- FUERZA PUBLICA. Inciso 2°, "sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municipios de guerra. Prohíbase la Introducción, Fabricación y uso de Armas Químicas, Biológicas y Nucleares, así como residuos derivados de éstas en el Territorio Nacional".

Artículo 62.- HACIENDA PUBLICA. ESTRUCTURA IMPOSITIVA. La Asamblea Nacional al aprobar leyes de contenido tributario establecerá estructuras impositivas adecuadas y equitativas que promuevan el crecimiento y desarrollo económico, ecológico y social, propiciando una eficiente captación de tributos.

Artículo 64.- PRINCIPIOS PRESUPUESTALES. 2° ."En la programación, aprobación y ejecución del presupuesto general de la Nación, se debe tener en cuenta que los poderes y órganos públicos deberán atender mediante la asignación de partidas las necesidades colectivas, los derechos fundamentales y garantías sociales equitativamente, de manera tal que se equilibre y armonice el desarrollo económico, ecológico, ambiental, sectorial y regional.

Artículo 66.- DEUDA PUBLICA. Toda emisión de Deuda Pública u operación de Crédito requiere autorización de la Asamblea Nacional o su comité delegado en caso de receso de la primera. Las operaciones de crédito en ningún caso podrán ser avaladas por la totalidad o parte de territorio, la naturaleza, sus recursos o el ambiente.

Artículo 68.- CONTABILIDAD. La contabilidad de los bienes patrimoniales, ambientales, culturales, ecológicos y sociales y Fondos Públicos, es responsabilidad del Gobierno nacional.

Artículo 70.- CUENTAS GENERAL DEL PRESUPUESTO, EL TESORO Y EL PATRIMONIO. Inciso 2°. El presidente de la Asamblea Nacional informará a la Nación del resultado del Estado y fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto, el Tesoro y el Patrimonio.

TITULO IV

Artículo 46.- DEL REGIMEN ECONOMICO. DIRECCION ESTATAL DE LA ECONÒMIA. "Se reconoce la libertad de empresa y la iniciativa privada en el marco de la economía de mercado y dentro de los límites del bien común, social y natural, pero la dirección de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios, públicos y privados, para asegurar las condiciones mínimas de competencia, productividad y eficiencia, lo mismo que para proteger los derechos de consumidores y usuarios, dentro de una política de racionalización y planificación económica y ambiental, que tenga como objetivos principales: La realización de la justicia social, la adecuada utilización de los recursos físicos, naturales y humanos, el desarrollo armónico de las regiones y el mejoramiento integral de la comunidad y de las clases trabajadoras en particular".

Artículo 55.- REGIMEN DE LAS COMUNIDADES ETNICAS. La propiedad de los Territorios Etnicos es inembargable, es imprescriptible...".

Artículo 56.- Aprovechamiento de los Recursos Naturales. La naturaleza y sus recursos cumplen funciones ambientales básicas para la Nación; su aprovechamiento económico y social debe darse sin comprometer el equilibrio y funciones de los ecosistemas...".

Artículo 57.- PARTICIPACION EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES. Según lo disponga la ley, corresponde a las entidades territoriales donde se realiza un aprovechamiento del recurso natural, la participación equitativa en las utilidades que éstos produzcan.

Artículo 58.- PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y PLAN DE MANEJO Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y TERRITORIAL. El plan general de desarrollo económico y social y plan de manejo y ordenamiento ambiental y territorial deberá ser presentado por el Gobierno al inicio de su mandato a la Asamblea nacional para su aprobación y comprenderá:...".

"... La ley que apruebe el Plan general de Desarrollo Económico y Social y Plan de Manejo y Ordenamiento Ambiental y Territorial tendrá...".

Artículo 59.- PRESENTACION Y APROBACION DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y PLAN DE MANEJO Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y TERRITORIAL. El Gobierno en los primeros cien días de su mandato constitucional deberá presentar a la Asamblea Nacional El Plan de Desarrollo Económico y Social y Plan de Manejo y Ordenamiento Ambiental y Territorial, o el que contenga los cambios que en su concepto...".

Artículo 60.- CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO. Habrá un Consejo Nacional de Desarrollo Económico, Ambiental, Cultural y Social integrado por representantes del Gobierno, de la Asamblea Nacional, de las Organizaciones Patronales, de otras Organizaciones Sociales, lo mismo que de los departamentos u otras entidades territoriales en la forma que determine la ley.

El Gobierno deberá someter a consulta el proyecto de ley del Plan General de Desarrollo Económico y Social y Plan de Manejo y Ordenamiento Ambiental y Territorial, lo mismo que los proyectos de ley que lo modifiquen...".

Emergencia ambiental.

Cuando sobrevengan hechos graves de naturaleza ecológica o ambiental que perturben o amenacen perturbar seriamente los ecosistemas o las comunidades que de ellos dependan, podrá el presidente con la firma de todos sus ministros y previo concepto favorable del Consejo de Estado, declarar el estado de emergencia ambiental.

Artículo 149.- ATRIBUCIONES DE LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE DE CUENTAS. Numeral 6°. Auditar el informe anual sobre el estado de los recursos públicos y del patrimonio ambiental que presente el Gobierno a la Asamblea Nacional.

TITULO VI
Subt. I
ORGANIZACION DEL ESTADO

Artículo 72.- INDEPENDENCIA Y AUTOMOMIA DE LOS PODERES Y ORGANOS DEL ESTADO. Los órganos de Estado son: los de control y fiscalización conformados por la Procuraduría General de la Nación, la Personería Ambiental y la Corte de Cuentas.

Subt. II

Artículo 92.- FUNCIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL. Numeral 6°. "Expedir el Plan general de Desarrollo Económico y Social y Plan de Manejo y Ordenamiento Ambiental y Territorial, y los Planes y Programas Sectoriales y los de Obras Públicas.

Artículo 97.- ORIGEN DE LAS LEYES... "Con todo la iniciativa del gobierno es exclusiva en la presentación de las siguientes materias: 1) Plan de Desarrollo económico y social y plan de manejo y ordenamiento ambiental y territorial".

Parágrafo.- La iniciativa para obras públicas puede corresponder a la Asamblea Nacional o al Pueblo si la propuesta está acompañada de estudios socio-económicos y Estudios de Impacto Ambiental, que la sustenten, realizados por Universidad Estatal, y debe estar en armonía con los Planes de Desarrollo Económico y Social, y los Planes de Manejo y Ordenamiento Ambiental y Territorial.

Subt. III
DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 111.- Velar por la integridad del patrimonio natural y procurar su uso conforme a una política de equidad y seguridad ambiental.

Subt. V
DE LOS ORGANOS DE CONTROL

Artículo Nuevo.- Créase la Personería Nacional Ambiental que será ejercida por un personero ambiental nacional, perso-

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

neros ambientales regionales y municipales. Esta contará con presupuesto propio.

Subt. VII
DEL REGIMEN
ADMINISTRATIVO - TERRITORIAL

Artículo 159.- LEYES ORGANICAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Inciso 3°. Fuera de la División Administrativa-Territorial podrán establecerse otras para la prestación de determinados servicios públicos y ambientales, o para el cumplimiento de funciones del Estado".

Artículo 160.- INCISO 4°. "Los departamentos tienen independencia para el manejo y administración de los asuntos propios, planifican y coordinan el desarrollo regional y municipal en armonía con los Planes y Programas de Desarrollo, y los Planes de Manejo y Ordenamiento Ambiental y Territorial, y prestan los servicios públicos en su competencia".

Artículo 161.- BIENES Y RENTAS DE LOS DEPARTAMENTOS. Se sugiere añadir un inciso que diría así: "Los departamentos en asocio con los municipios, provincia o asociaciones de municipios y entidades del orden nacional podrán crear reservas en porciones de su territorio a fin de garantizar la preservación del patrimonio biogenético y los servicios ecológicos y ambientales".

Así mismo se encargará de la creación de las cuentas patrimoniales naturales y culturales departamentales y regionales.

Artículo 166.- ATRIBUCIONES DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES. Numeral 3°. "Fijar los Plazos y Programas de Desarrollo Económico y Social y los Planes de Uso y Ordenamiento Ambiental y Territorial de carácter departamental, así como los..."

Artículo 168.- ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES. Numeral 3°. "Presentar oportunamente a la Asamblea los Proyectos de Ordenanzas sobre Planes de Desarrollo Económico y Social. De manejo y Ordenamiento Ambiental y Territorial. Los de Obras Públicas y el Presupuesto de rentas y gastos".

Artículo 170.- PROVINCIAS. "Cada departamento, para efectos adminstrativos se divide en Provincias, atendiendo a razones y tradiciones geográficas, ecológicas y ambientales, étnicas, históricas, culturales y de desarrollo económico relativo. La creación...".

Inciso 3°. "Las Juntas Administradoras Provinciales son organismos de coordinación, vigilancia y ejecución de los Planes y Programas de Desarrollo, uso y ordenamiento ambiental y territorial..."

Artículo 171.- DISTRITOS. Distritos Especiales de Manejo Ambiental. "Los Distritos y Distritos Especiales de Manejo Ambiental son entidades Administrativas conformadas por uno o más municipios, a los cuales por razones de su extensiónm población, condiciones ambientales y ecológicas, condiciones económicas y valor geoestratégico, (Vr. fronteras), la Ley ha determinado otorgar un régimen..."

Artículo 175.- FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS. Se sugiere modificar y complementar el numeral 1°: Diseñar y ejecutar los Planes de desarrollo integral participante, ordenamiento ambiental y territorial y ordenamiento y reglamentación del desarrollo físico y urbano del municipio, pudiendo decretar expropiaciones y extinción de dominio, previa compensación, para tales efectos. Este numeral remplazaría el numeral 7°.

Artículo 177.- ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS (distrit. y municip.). Complementar el numeral 1°: Ordenar por medio de acuerdos los planes de desarrollo integral participante, ordenamiento ambiental y territorial, y ordenamiento y reglamentación del desarrollo físico y urbano del municipio, y aspectos concernientes a la administración del Distrito (o) municipio, de acuerdo con la Ley Orgánica.

Artículo 179.- ATRIBUCIONES DEL ALCALDE.

Artículo 180.- AREAS METROPOLITANAS Y ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS. "La ley orgánica territorial establecerá las condiciones para la creación de áreas metropolitanas mediante la asociación de dos o más municipios que pueden o no pertenecer al mismo departamento pero cuyas relaciones ecológico-ambientales, geográficas, sociales, culturales y económicas corresponden a un área metropolitana y que tendrán...

"...Igualmente y en el marco de tales criterios, la ley determinará las condiciones bajo las..."

Artículo 183.- AUTONOMIA DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS. "El Estado reconcoe la organización y formas políticas propias de las comunidades indígenas que conservan sus valores étnico-culturales y garantizará la autonomía de los territorios étnicos dotándolos de dolos de régimen administrativo similar al de los municipios..."

Impreso por Roto/Offset

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