

P-2047



# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 90 Bogotá, D.E., Miércoles 5 de junio de 1991

Edición de 16 Páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**FERNANDO GALVIS GAITAN**  
Relator

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

## RELATORIA

### Fundamentación Jurídico-Política de la Ponencia de Alianza Democrática sobre Poder Legislativo Unicameral

Constituyente: **FABIO VILLA RODRIGUEZ**

(Pág. 2)

## Acta de Sesión Plenaria

Miércoles 8 de mayo de 1991

**Contenido:** -Informe Comisión Gestora Acuerdo Político.  
-Solicitud a la Asamblea para declarar la emergencia  
social de Medellín.  
-Votaciones y Constancias.

Presidencia de los Honorables Constituyentes:

**HORACIO SERPA URIBE,**  
**ANTONIO NAVARRO WOLFF**  
**Y**  
**ALVARO GOMEZ HURTADO**

(Pág. 7)

## Informe de Minoría

### Fiscal General - Proposición Sustitutiva

Constituyente:

**MARIA TERESA GARCES LLOREDA**

(Pág. 15)



# Fundamentación Jurídico-Política de la Ponencia de Alianza Democrática sobre Poder Legislativo Unicameral

Constituyente: **FABIO VILLA RODRIGUEZ**

## I. ESBOZO HISTORICO.

- a. En Europa y Norteamérica
- b. En América Latina
- c. En Colombia
  1. Antes de la Independencia
  2. En el siglo XIX
  3. Siglo XX
  4. Las Últimas dos Décadas

## II. PODER LEGISLATIVO EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.

- a. Parlamento y Régimen Político
- b. Congreso y su papel entre la Sociedad Civil y la Sociedad Política
- c. Poder Ejecutivo y Poder Legislativo
- d. Poder Judicial y Poder Legislativo
- e. El Legislativo, los Derechos Humanos y la Constitución
  1. Concepción Yunsnaturalista
  2. El Positivismo
  3. La Concepción Actual
  - f. Legislativo y Estado de Derecho

## III. EL PODER CONSTITUYENTE Y EL LEGISLATIVO

- a. El Poder Constituyente antes de la década del 90
- b. El Poder Constituyente hoy
  1. La Democracia de Representación
  2. La Democracia de Participación

## IV. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

- a. Del Gobierno
- b. La Alianza Democrática
- c. Propuestas por el Bicameralismo
- d. Propuestas Unicameralistas

## V. ARTICULADO APROBADO EN LA COMISION TERCERA

## VI. NUESTRA PROPUESTA: POR LA RESTRICCIÓN DEL PRESIDENCIALISMO HACIA UN SEMIPARLAMENTARISMO EN EL ESCENARIO UNICAMERAL

### A MANERA DE INTRODUCCION

El Proyecto de constitución puesto a consideración de la opinión pública y de esta Asamblea por la Alianza Democrática, define en su preámbulo los objetivos generales entre los cuales está el siguiente: "Perfeccionar el Estado de Derecho, haciéndolo radicar en aquellos presupuestos que garantizan la realización de la justicia, la igualdad y el

**equilibrio sociales; FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA asegurando a todos los ciudadanos su intervención directa y efectiva en el ejercicio y control de los poderes públicos...**"

Con el fin de garantizar la plena realización de estos principios nuestro proyecto quiere ser obediente al diseño de una estructura del Estado idónea; en esta perspectiva estimamos que es urgente modernizar y purificar la función Legislativa y por tal motivo en el artículo 80 y siguientes de nuestra propuesta consta un articulado dedicado al poder Legislativo tanto en su conformación, funcionamiento, composición, origen y funciones, como en torno a las inhabilidades, incompatibilidades y la facilitación del acceso de la ciudadanía al Proceso Legislativo, como consta en el artículo 110 del Proyecto citado.

En este introito estimo urgente dejar como premisa que ubico este escenario como el destinado por el pueblo para la solución pacífica al conflicto que padece; en seguimiento de esa concepción debe ubicarse la reforma legislativa, no como un aditivo más del conflicto, sino como la consecuencia lógica a que lleva la reestructuración que pretendemos hacer del Estado en cumplimiento del mandato popular recibido el 9 de diciembre, como así lo expresó el pueblo en el mismo tarjetón. Es mi intención hacer un llamado a que nos liberemos de una confrontación inter-institucional y nos adentremos por los cauces de la lógica jurídica que siempre deben estar iluminados por la razón política que ha de recogerse del momento histórico.

En ese objetivo la temática a desarrollar es la siguiente:

## I. ESBOZO HISTORICO.

### a. En Europa y Norteamérica

En la cultura Occidental el paradigma de Democracia Directa lo tenemos en el Agora Helénica, con manifestaciones ya más recortadas en el Imperio Romano. Posteriormente en la larga noche del Medievo el absolutismo del Rey destierra de la política la posibilidad de la discusión, pero desde el Siglo XIII estos poderes del Monarca empiezan a ser limitados desde la Carta Magna de 1215, la Petition of Rights de 1628, la Habeas Corpus act, de 1679, la Bill of Rights, de 1689, el act of settlement, de 1701, etc. Estas expresiones limitadoras del Poder con el correr de la historia se desa-

rollan hasta el advenimiento de la ruptura estructural con el feudalismo que experimenta Francia a finales del siglo XVIII, proceso en el cual surgen las dos nociones que alimentan el Constitucionalismo Liberal: La de Poder Constituyente y la de Representación Política.

Es por ello que, la moderna historia de la Cámara Unica surge desde la primera Asamblea Nacional Constituyente Francesa de 1789, la cual integraba tanto al Estado de la Nobleza como al Clerical y al de Todo el Pueblo. O sea que, el "Bill of Rights" pasa la Declaración de Principios a la instrumentalización de la defensa de los Derechos del Hombre; en esto hay un avance a lo alcanzado por la Revolución Inglesa de 1689 y la Norteamericana de 1786.

En Norteamérica, con la independencia de la Gran Bretaña (1776) se constituyó la confederación de las Colonias Unidas, pasando a redactarse una Constitución enriquecida por las enseñanzas de la tradición parlamentaria Británica, por ello en su Constitución de 1789 se consagró el Principio de la Separación de Poderes con un Régimen Presidencial limitado por el Parlamento, reglamentando el Poder Legislativo en cabeza del Congreso de los Estados Unidos, con un sistema Bicameral que consultaba la estructura Federal de ese país, compuesto por una Cámara de Representantes integrada por miembros elegidos por los habitantes de los diversos Estados, y el Senado, compuesto por Senadores de cada Estado. A partir de 1913 estos Senadores pasaron a ser elegidos por los habitantes del mismo Estado, porque hasta entonces eran elegidos por la misma legislación.

Obsérvese que las condiciones históricas, tanto en lo territorial, en lo cultural, lo económico y político, obligaron a la adaptación del Bicalameralismo por circunstancias específicas.

Se trasplanta el Sistema Inglés, adaptándolo a la estructura Federal Norteamericana, por lo cual debemos recordar que, el sistema Británico está compuesto por la Cámara de los Comunes y la de los Lores y que esa bipolaridad Legislativa ya no tiene justificación porque en la de los Comunes es donde se da el Proceso Legislativo. Por tal motivo la de los Lores ya ha perdido influencia en el Control Político, la integran ya son los hereditarios, arzobispos, obispos, judiciales y vitalicios.

### b. En América Latina.

Según el Instituto de Investigaciones



jurídicas de la Universidad Autónoma de Méjico, en estudio realizado sobre el Poder Legislativo en América Latina "Los Regímenes Políticos adoptados por las veinte Repúblicas Americanas, fueron inspirados directamente por el Régimen Presidencial de los Estados Unidos. En su forma jurídica, el Régimen tipo de América Latina no se ha alejado del modelo de la Constitución Estadounidense de 1787. Pero en la práctica, las instituciones copiadas de los norteamericanos y aplicadas a sociedades muy diferentes de los Estados Unidos, se han modificado profundamente. La forma perdura pero el espíritu es diferente. El Régimen Presidencial se ha convertido en Régimen de preponderancia Presidencial".

La enseñanza de esta referencia es la de que se hipostatiza un bicameralismo de una Nación en donde se caracteriza el equilibrio de poderes, hacia un continente donde predomina un presidencialismo, abstracción política que ha debilitado la democracia.

No obstante hoy en América Latina hay unicameralismo en Ecuador, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Cuba y Guatemala. En Europa se cuentan Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia.

Debe tenerse en cuenta que desde la Constitución de 1946 en el Japón se instauró una Monarquía Parlamentaria, siendo la Dieta el órgano supremo del Poder Estatal, que tiene a su cargo la función legislativa, con funciones limitadas para el emperador.

#### c. En Colombia.

**1. Antes de la Independencia.** En este largo período no había tradición representativa por el carácter autocrático y centralizado del dominio español. Sólo existían los cabildos municipales integrados por los alcaldes ordinarios y los regidores, presididos en las ciudades cabeza de gobernación por el propio gobernador de la ciudad.

**2. En el Siglo XIX.** Desde la Constitución Federal de 1811 se introdujo el Sistema Bicameral, ratificado por la Constitución de la Gran Colombia de 1821, la Constitución de Colombia de 1830, la Constitución de la Nueva Granada de 1931, la Constitución de 1853 y la Constitución de la Confederación Granadina de 1858. En 1863, recoge la Constitución el Bicameralismo determinando que el Congreso se componía de la Cámara de Representantes conformada por ciudadanos elegidos directamente; y el Senado de plenipotenciarios conformado por los delegados de los estados soberanos.

La Constitución de 1886, no sólo termina con el Federalismo sino con el constitucionalismo liberal estadounidense y francés. La Carta le da vía libre a un Sistema Presidencial fuerte y autocrático que prácticamente desplaza al Parlamento de las funciones propias que sí conserva el de Estados Unidos.

Cabe preguntarnos, ¿por qué en nuestro

país aparece el advenedizo Congreso Bicameral británico-norteamericano? ¿Por qué se trasplantan de una estructura federal un sistema Legislativo a una estructura unitaria y centralista? ¿Por qué una concepción inglesa bicameral de unas exigencias históricas determinadas por circunstancias políticas, sociales y económicas propias de esa región, perduran en nuestra estructura jurídico-política? La respuesta parece encontrarse en el numeral doce de las bases de "acuerdos sobre reforma constitucional" aprobado en 1885 por el Consejo Nacional de delegatarios, que dice: "El Senado será constituido de tal manera, que asegure la estabilidad de las instituciones, y la Cámara de diputados o representantes como cuerpo representativo del pueblo colombiano".

**3. En el siglo XX.** El origen histórico transcrito explica la crisis de nuestro Órgano Legislativo en el presente siglo. Sus más importantes funciones pueden reducirse a la discusión pública de los factores de violencia desatados a partir de la década del veinte, como ejemplo el debate de las bananeras y las denuncias de los crímenes desatados a partir de 1940. Otra labor del Congreso en este siglo fue la reforma de 1936, pero sin una postura denigratoria ni apologistas hay que concluir que no ha sido una labor de trascendental proyección democratizadora, sino que la falta de control político que le cercenó a la centenaria Constitución vigente, lo dejó reducido a ser parte de la estructura formal del Estado pero sin capacidad decisoria. Por ello el cierre de que fue víctima en 1948 no ocasionó una reacción de la opinión pública a su favor sino que fue un factor más de violencia, la cual se caracterizó por una desintegración más del Estado y por una lucha por el control burocrático del mismo. Durante el proceso de violencia las funciones Legislativas fueron remplazadas por el Ejecutivo y por las Asambleas Constitucionales de Laureano Gómez y de Rojas Pinilla. Esa ausencia del control político en Colombia no sólo consulta las relaciones reales de poder sino que también la misma Constitución legaliza la ineficacia del Congreso en su papel equilibrador del Poder, nos referimos al artículo 78 que prohíbe: a. Dirigir excitaciones a funcionarios públicos; b. Inmiscuirse por medio de resoluciones o leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes; c. Dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales; d. Exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones dadas a ministros diplomáticos, o informe sobre negociaciones que tengan carácter reservado.

Corrigiendo estas deficiencias la Constitución del Ecuador de 1978 y la del Perú de 1979 consagraron normas de Control Político al Ejecutivo.

El paradigma de la ausencia de esa capacidad fiscalizadora de nuestro Congreso se refleja en el hecho de que el único juicio político en este siglo ha sido el que afectó al general Rojas Pinilla pero cuando este ya no estaba en el poder y sólo como fruto de la coalición liberal-conservadora que acordó el enjuiciamiento, por ello la Corte Suprema de Justicia lo absolvió de las infracciones por delitos comunes.

La década del 60 se inicia con los efectos del Pacto Interpartidista celebrado en Sitges; como este convenio tenía como fin la alternación de los dos partidos en el aparato burocrático del Estado y no una democratización del mismo en todas sus instituciones, se presenta un fenómeno de ruptura entre la Sociedad Civil y la Sociedad Política por los efectos del bipartidismo, y nos encontramos que los deficientes mecanismos de control político son más notorios a partir del Régimen del Frente Nacional, creándose las condiciones para que en 1986 la Reforma Constitucional de ese año redujera las funciones del Órgano Legislativo a tal punto que pudiéramos decir que queda desnaturalizado, o sea, se coloca de contravía a su origen histórico cual fue el de regular y humanizar el ejercicio del poder a través de la discusión racional y objetiva de las causas del conflicto para llegar a un acuerdo civilizado con base en el diálogo, la conversación, de ahí su denominación de Parlamento como órgano irradiador de la máxima expresión de la política, o sea, el derecho.

**4. Las últimas dos décadas.** Nuestro país ha superado los treinta y siete años de vigencia del Estado de Sitio, pero con posterioridad a 1970 la absorción que el Ejecutivo ha hecho de las otras Ramas del Poder, ha llevado la crisis del Estado a su último escaño, en la cual el Congreso es causa y efecto de ella.

Es causa de la crisis porque no logra legitimidad un Estado en el cual el escenario natural de las leyes se despoja de esa facultad y en los últimos tiempos por los efectos del artículo 121 y del 76 numeral 12, disposiciones que convierten al Ejecutivo en Órgano Legislator; nos encontramos con que en Colombia la codificación no ha sufrido el raciocinio, la discusión, el análisis medurado y metodológico que debe caracterizar al Legislador, sino que han sido dictadas por los respectivos Gobiernos, veamos: Código Sustantivo del Trabajo, Decretos 2663 y 3743 de 1950; Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970; Código de Procedimiento Civil, Decreto 1400 y 2019 de 1970; Código Penal, Decreto 100 de 1980; Código Contencioso Administrativo, Decreto 1 de 1984; Código de Procedimiento Penal, Decreto 057 de 1987; Código Penal Aduanero, etc. Se ha legislado sobre todos los tópicos de la vida nacional, como en materia penitenciaria, de impuestos, Administrativa y Seguridad.

Ha sido tal la inoperancia e ineficacia de nuestro Congreso que no pudo llevar a efecto tres tentativas de Reforma Constitucional que requería el país, como fueron la Reforma Constitucional de 1976, la de 1979 y la de 1988. Ningún proyecto con teleología democrática pudo consolidarse, sólo salió adelante la reforma del artículo 171 consagrando la Elección Popular de Alcaldes, logro que se debe a los Acuerdos de Paz que en 1984 celebró el Gobierno con las Fuerzas Insurgentes, uno de cuyos puntos era que se permitiera la Elección Popular del Gobierno Municipal.

Estas son las condiciones que redujeron a nuestro Órgano Representativo a una precaria imagen ante la opinión pública, porque ante el escape a sus obligaciones se convirtió en el centro del manejo burocrá-



tico y en fuente despilfarradora del fisco. Se estima que el rubro en el gasto público supera los cuarenta y ocho mil millones como consecuencia de la utilización de privilegios, anomalía autorizada por la Carta en el artículo 76 numeral 20, conocida como Auxilios Parlamentarios.

En su papel fiscalizador de la economía tampoco ha tenido operancia, porque las últimas noticias de prensa informan de las consecuencias de la corrupción administrativa que muestra una cifra superior a los cincuenta mil millones de pesos.

Los efectos de la crisis de nuestro Congreso los analizaremos a continuación.

## II. EL PODER LEGISLATIVO EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.

**a. Parlamento y Régimen Político.** Cuando en una Sociedad hay crisis, es decir, no hay hegemonía, el poder tiene que acudir a formas anormales para su ejercicio, ellas son: La Dictadura Militar, el Bonapartismo (o poder militar real y poder civil formal), el Fascismo y el Neo-fascismo. Esto es lo que se conoce como Regímenes Políticos de Facto que se caracterizan por la verticalidad de su ejercicio político, es decir, que en ellos hay muchas ausencias pero las más significativas son: Respeto de los Derechos Humanos, Constitución escrita, equilibrio en los poderes, Parlamento autónomo y democrático.

El Constitucionalismo Moderno enseña que el único Poder Normalizador de la crisis por la vía pacífica es el Poder Constituyente y como éste proyecta en el Legislador un delegado permanente ha de entenderse que, la democratización de todo Régimen Político Anormal en la forma del Estado de Derecho debe ser liderada por un órgano con representación popular y con capacidad decisoria previa consulta de las necesidades económicas, sociales y políticas del elector.

### b. El Congreso y su papel entre la Sociedad Civil y la Sociedad Política.

Desde los más ilustres pensadores sobre el Derecho y el Estado se ha procurado una estrecha relación entre la Sociedad Civil y el Estado, por ejemplo la misma filosofía Hegeliana clama porque la matriz de la Sociedad Política sea la Sociedad Civil, es decir, no puede haber instancias obstaculizantes de esa relación, porque se arriesga al distanciamiento del Estado de su fuente natural, que es precisamente el fenómeno que experimenta nuestro país, porque el permanente irrespeto a la estructura del Estado ha permitido que parapoderes y por ende intereses para-estatales fomenten esa ruptura degenerando la expresión del poder por vías excepcionales de facto. A corregir el entuerto clama el momento actual y si militamos en el proyecto de paz, se precisa reconocer que es al interior de la Sociedad Civil de donde emanan los Poderes del Estado, porque es en ella donde se desenvuelven los conflictos estamentarios. Pero en Colombia la ruptura entre Sociedad Civil y Estado la han hecho la intervención militar y el bipartidismo, porque no tiene ningún sabor democratizador la prescripción que ordena la militancia liberal-conservadora para acceder al Estado. Esta exigencia es todavía más imprudente cuando se trata de conformar uno de los

poderes de más autonomía e independencia como es el Jurisdiccional y en Colombia encontramos el despropósito en el artículo 148 cuando exige el carácter paritario para ser miembro del Consejo de Estado o de la Corte Suprema de Justicia. Sufre nuestro país los efectos de un bipartidismo que ha desplazado la Institución del Congreso como ente orgánico entre la heterogeneidad de la Sociedad Civil y la Institucionalización del Estado.

**c. Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.** Ya en el esbozo histórico del acápite anterior reseñamos el desmedro que la reforma constitucional de 1968 hizo de las funciones legislativas, con el reforzamiento de las facultades presidenciales, según la prescripción del artículo 120, normas que le restaron iniciativa al Legislativo en aquellos proyectos dirigidos a aspectos sustanciales como lo económico, lo presupuestal, orden público, educación y justicia. Este desfavorecimiento ha tenido como efecto la falta de credibilidad y de identificación de los sectores sociales con el Legislativo, motivo por el cual el proceso político electoral se reduce a una pugna de los sectores dominantes por el control del Ejecutivo y por garantizar en el Congreso el arribo de los cuadros políticos para el intercambio diplomático y burocrático entre jefes de campaña, funcionarios administrativos y políticos pseudo-legisladores. Como recompensa a las prebendas de los respectivos gobiernos los congresos han revertido su innata función fiscalizadora en amanuenses de la actividad ejecutiva aun en su función usurpadora a convertir formalmente en leyes los decretos del Ejecutivo expedidos bajo el auspicio del artículo 121, como es el caso de la Ley 48 de 1968 que se redujo a decir que adquirirán la calidad de leyes un paquete de decretos legislativos entre los cuales estaba el decreto 3398 de 1965, norma voloratoria de la soberanía puesto que consultaba la estrategia de la Seguridad Nacional proyectada desde la Metrópoli norteamericana para el área del sur del Río Grande.

### d. Poder Judicial y Poder Legislativo.

La Rama Judicial en nuestro país ha sufrido también el desmedro de sus funciones por parte del Ejecutivo, pues éste usando también el referido artículo 121 la ha resquebrajado al máximo, con la Legislación sobre aspectos sustantivos y adjetivos del derecho penal, sobre el régimen penitenciario, laboral, administrativo y fiscal. Sólo la precaria cooptación de que disfruta la rama Judicial le ha permitido guardar una relativa independencia del Ejecutivo, pero el balance se inclina por una coadyuvancia de la rama Judicial hacia las decisiones del Ejecutivo y sus relaciones con el Poder Legislativo no pueden catalogarse de armoniosas, porque como éste a su vez ha desarrollado una práctica política ayalista de las decisiones gubernamentales, la rama Judicial en Colombia ha dejado sin piso las reformas constitucionales consultivas de las pretensiones presidencialistas en contra de una democrática administración de Justicia.

### e. El Legislativo, los Derechos Humanos y la Constitución.

**1. Concepción Yusnaturalista de los Derechos Humanos.** Superada está por la historia aquella concepción que residenciaba los Derechos Humanos en poderes

sobrenaturales, y si bien es cierto que ese yusnaturalismo teológico, fundamentalmente el cristianismo, colaboraron en la dignificación del hombre y en la humanización del poder, también lo es que el yusnaturalismo racionalista sirve como puente para que la Ley del hombre consagre esos derechos y consecuentemente el poder los respete.

### 2. El Positivismo y los Derechos Humanos.

Desde la baja Edad Media la corriente franciscana de la Iglesia, preconizó la defensa de los Derechos Humanos, pretensiones que desarrolla el iluminismo racionalista, tarea en la cual juegan un papel decisivo las concepciones de Montesquieu y Rousseau, humanistas que le dieron vía libre a la posibilidad de que, por normas escritas se definieran los derechos de los desposeídos y los deberes de los poseedores con respecto a la dignidad del hombre. Estos principios son los que recoge la declaración Universal de los Derechos del Hombre, la cual desarrolla los postulados de libertad, igualdad, fraternidad, paz y propiedad. Surgen de acá los derechos absolutos del hombre y del ciudadano y hace carrera la exigencia de consagrarlos por escrito, dándose origen al constitucionalismo como característica del Estado de Derecho. Hoy en día la normativización de los derechos del hombre ha superado la crisis de la concepción yusnaturalista y a su vez ha desarrollado los derechos absolutos para también positivizar los derechos relativos ya que según la declaración de la ONU de 1948 no puede haber libertad, igualdad y fraternidad sin la satisfacción de los derechos relativos que son la educación, salud, vivienda, alimento y vestido. Por ello la Declaración Universal de 1789 y la Carta de 1948 son los supuestos normativos para el diseño del Estado de Bienestar Social.

**3. La Concepción Actual.** La contemporaneidad ha estimado que el contenido ético de la política y del Estado es la defensa de los Derechos Humanos y que como la violación de éstos obedece tanto a la violencia estructural como a la violencia institucional, la praxis política debe orientarse a su defensa dialéctica en los dos frentes, este es el papel de un auténtico Poder Legislativo como órgano vertebral de un orden jurídico democrático.

### F. Legislativo y Estado de Derecho.

El avance de la teoría y doctrina constitucional ubica que la estructura del Estado de Derecho consulta no sólo la forma jurídica sino un contenido democrático. Este último requisito tiene su cauce normal de desarrollo en el Órgano Legislativo, el cual en la medida en que sea interlocutor directo y fiel de las necesidades de la Sociedad Civil se convertirá en instrumento irradiador del contenido ético para que el régimen político devenga en estado de derecho. Es decir, que un Congreso se convierte en diseñador de ese estado de juridicidad en la medida en que más vínculos políticos, sociales y económicos tengan con la realidad que experimenta la sociedad civil. Sólo así el Poder Legislativo ejerce una función democrática al interior de la sociedad política, o sea, que cualquier vicio o deficiencia en el Órgano Legislativo se convierte en causa y efecto de la crisis y por ende en factor criminógeno.

Una lectura al papel del Órgano Legis-



lativo Colombiano nos trae como corolario el carácter refractario de nuestro Congreso a su función natural, ni sentir no como reflejo exclusivo de deficiencias personales, sino como la lógica consecuencia de un desarrollo histórico de profunda precariedad democrática, que fue lo que creó el enfrentamiento no sólo con el Congreso sino entre la formalidad y la informalidad del poder, conflicto que es precisamente al que estamos destinados a remediar.

### III. El poder Constituyente y el Legislativo.

a. Antes de la década del 90. Ni en el siglo pasado ni en el actual tuvo presencia en el escenario político el pueblo en la forma como ha venido desarrollándola a partir de la década del 80, pues en 1957 no se corrigió la fórmula excluyente que pretendió eternizar la Constitución de 1886. Esta carta se gesta no como expresión de la voluntad popular, sino como la decisión política del Ejecutivo que había convocado a un reducido grupo de delegatarios para encomendarle la tarea constitutiva de un nuevo orden jurídico. En 1957 el pacto bipartidista confirma esa norma pétrea y consolida la forma rígida de reforma constitucional el artículo 218. Esta disposición orientó una práctica de espaldas a la Sociedad Civil generándose una ruptura usufructuada por un Congreso no popular sino bipartidista.

Enseñoreado con la permisibilidad antidemocrática que le permitía la Constitución quiso convertirse nuestro Congreso de Poder Constituido en Poder Constituyente, enajenándole al pueblo su capacidad participativa y decisoria. Mostrándose ante la faz del mundo como una institución antijurídica porque flagrantemente violaba el mandato del artículo 21, numeral 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre de la ONU, inserta en el orden jurídico colombiano con la Ley 74 de 1968 que ordena: "La voluntad popular es la base de la autoridad del poder público". Este desconocimiento del Derecho Internacional ha contribuido a la deslegitimación del Legislativo ante la opinión pública.

### b. El poder constituyente hoy

1. La Democracia de Representación. No hecho la representación electoral había desterrado el poder constituyente como protagonista original de la política, pero también la decimonónica Constitución había petrificado la representación europea en los artículos 2, 105, 179 y 218, normas que importaban las concepciones metafísicas de soberanía nacional, representación nacional, el sufragio como función y no como derecho, irresponsabilidad del elegido frente al elector, y para cerrar el aquelarre autocrático erradicaron la función constituyente del pueblo.

Esa oligocracia fue distanciándose cada día del sentir de las mayorías, y éstas a su vez fueron ideándose canales informales de ascenso social hasta llegar al conflicto con los canales formales. A mediados de la década del 80 estalla la crisis de la democracia de representación, expresada también en la abstención electoral, iniciándose entonces en Colombia un anhelo inaplazable de reestructuración institucional.

## 2. La democracia de participación.

Al interior del movimiento político colombiano se perfila una identidad con la crisis de la democracia para implementarse una participación ciudadana en la búsqueda de reivindicaciones políticas, económicas y sociales. Hace presencia un movimiento campesino, sindical, estudiantil, intelectual, que tiene como línea conductora la conquista de la democracia de participación. Las fuerzas insurgentes también actualizan su praxis política y deciden ser parte de ese proceso democratizador. La expresión más clara se da en 1984 y 1985 en un proceso de paz que obliga a que el Ejecutivo impulse en el Congreso fórmulas participativas. Es así como se logra una ampliación de la Democracia local con la elección popular de alcaldes, juntas administradoras locales y el Referéndum. Esta democracia de participación logra desbordar las restricciones del artículo 218 y en jornadas electorales celebradas en marzo, mayo y diciembre de 1990, crean una fuerza democrática suficiente para que la misma Corte Suprema de Justicia declare la exequibilidad de los decretos 927 y 1926 del mismo año, con el lógico e incuestionable reconocimiento a los atributos del Poder Constituyente Primario como son: 1. Su carácter fáctico. 2. Su imprescriptibilidad. 3. Su facultad determinante. 4. Ordenadora. 5. Su carácter soberano. Ambas providencias reconocen expresamente su esencia revolucionaria, la misma que lo habilita para obrar omnimoda y soberanamente ya que la misma Corte no puede desconocer que el constitucionalismo contemporáneo no acepta poderes por encima del que histórica y naturalmente ejerce el Poder Constituyente Primario. Si la democracia de participación es democracia de identidad, y si en Colombia el Legislativo fue fruto de la democracia de representación no puede admitirse por lógica jurídica que un poder constituido le usurpe funciones al Soberano que es el que le da vía jurídica a todo poder secundario o derivado.

## IV. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

1. Del Gobierno. El proyecto del Gobierno titula el tema como Poder Legislativo dándole al Congreso una conformación bicameral respetando la estructura actual. En lo que hace referencia a la iniciativa presenta desarrollos democráticos.

Pero propone el proyecto oficial que se conserve la concesión de facultades extraordinarias. Otra innovación es la del artículo 96 del proyecto que rescata fórmulas para el control político. En el régimen de inhabilidades e incompatibilidades se consagran timidas reformas. Las propuestas están consagradas del artículo 72 al 110 del aludido proyecto.

2. La Alianza Democrática. Nuestro movimiento consagra en la propuesta en los artículos 80 a 110, en los cuales se desarrolla una concepción unicameral armónica con las exigencias de los principios de la democracia de participación y de la estructura del Estado de Derecho. Consagra tanto la circunscripción nacional como la territorial y especial. En cuanto al control político se desarrolla en el artículo 96 la Moción de Censura. Le revierte también

funciones esenciales para el desarrollo democrático tanto de índole económica, como social y política. En cuanto a incompatibilidades e inhabilidades es riguroso el proyecto para prevenir la absorción del Ejecutivo en detrimento de la autonomía legislativa. Se consagran además los motivos de pérdida de la investidura y la revocatoria del mandato.

3. Propuestas por el bicameralismo. Se inclinan por esta propuesta los proyectos de los constituyentes Jesús Pérez González R., Carlos Lemos, Hernando Herrera, Juan Gómez y Hernando Londoño, Carlos Lleras de la Fuente, Partido Social Conservador, Antonio Galán Sarmiento, Rodrigo Lloreda Caicedo, Lorenzo Muelas, Fernando Carrillo, Iván Marulanda y Eduardo Espinosa.

4. Por la Cámara Unica. Diego Uribe Vargas, Alfredo Vázquez y Aida Abello, Jaime Fajardo y Dario Mejía.

## V. ARTICULADO APROBADO EN LA COMISION TERCERA.

La propuesta por el monocameralismo quedó redactada así:

ARTICULO.— Conformación del Congreso Nacional y periodo de sus miembros. El Congreso Nacional estará compuesto por un número plural de miembros, elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, secreto, libre y directo, para periodos de cuatro (4) años.

Los miembros del Congreso Nacional serán elegidos una parte por circunscripción territorial y otra por circunscripción nacional.

Las otras normas aprobadas rescatan la censura, un régimen de incompatibilidades e inhabilidades que sanea el quehacer Legislativo propuesta que espera con expectativa la opinión pública presionada por la urgencia de evitar el desangre del fisco y el monopolio del aparato burocrático.

El sendero identificador de las prescripciones aprobadas es el de otorgarle al Congreso no sólo sus facultades legislativas sino los resortes éticos y formales para un proceso legislativo armónico con el dinámico desarrollo cultural, social, económico, político y científico de los pueblos.

## VI. NUESTRA PROPUESTA: POR LA RESTRICCIÓN DEL PRESIDENCIALISMO HACIA UN SEMIPARLAMENTARISMO EN EL ESCENARIO UNICAMERAL.

El análisis del punto a desarrollar exige que no perdamos la perspectiva histórica, premisa fundamental para no subjetivizar los factores de la crisis. Consecuentes con esta teleología no debemos desestimar que los países de América Latina han sido víctimas de poderes constituidos foráneos, que han ejercido sobre todos los países de este continente la razón de la fuerza, en detrimento del ejercicio natural que requiere el poder constituyente, el cual no lo es tal pues desde el siglo XV, su principal requisito, que es la soberanía, viene siendo



diezmado. Analizamos en el primer acápite de este libelo que la Constitución que ri-ge no remedió el entuerto y que más bien reforzó un centralismo unitario y presi-dencialista dejando de lado no sólo los poderes constituidos legislativos sino el Poder Constituyente Primario; como hemos acudido al ejercicio del pacto social para que la Asamblea Constituyente como es-cenario de él structure nuevas formas del poder, debemos ser celosos en la norma-tividad rectora del poder legislativo en-tendiendo su naturaleza bifronte: como poder derivado y como función legislativa.

Sustentamos la falta de vigencia histó-rico política del bicameralismo, como el sistema no consultaba la realidad del momento, ésta adecuación atípica fue siendo causa y efecto de la crisis, hasta llegar al fomento de la compra de con-ciencias como único recurso legitimador del proceso electoral. Generándose así una desconfianza a la democracia, porque la incultura política en que está sumido nuestro pueblo lo lleva a confundir el ejercicio electoral con la democracia. Concepción errónea que se precisa rectificar atendiendo que el contenido del Estado de Derecho lo define es la unidad dialéctica de la democracia social, económica y política.

El otro factor ya analizado fue la acu-mulación de funciones en el Ejecutivo si-tuación que llama con urgencia a reformar de fondo los artículos 120, 76 numeral 12, y 121 de la Constitución que fenece.

Estas acotaciones son para llamar la atención a no perder la perspectiva es-tructuradora del Estado de Derecho en este proceso y como una de las reglas del Estado de Juridicidad es el respeto al equilibrio de poderes, debemos recuperarle al Congreso atribuciones que le den la categoría de Parlamento y por ello creemos que lo más expedito es una conformación monoca-

meral y que conserve y desarrolle el control político y la transparencia legislativa, que por esta vía pretendemos que se conforme una profesionalidad legislativa, superando la dispersión en que ahora se debate nuestro Órgano Legislativo.

En la corrección de los vicios del bica-meralismo se han preocupado connotadas figuras como Luis López de Mesa, Dario Echandia y Carlos Lleras Restrepo, in-telectual que ha declinado su propósito ante el reconocimiento de la imposibilidad de que una institución corrija los vicios que ella misma disfruta y alimenta.

Al interior del Congreso también se presentaron tentativas frustradas que rescatan el unicameralismo, citamos como ejemplo el Proyecto presentado por el congresista Alberto Santofimio Botero quien en 1976 propuso reformar el artículo 68 con la siguiente disposición: **"El Congreso de la República se compondrá de una sola cámara y en ella actuarán con voz y voto, cuatro representantes por cada departamento y dos por cada Intendencia y Comisaria. Las cir-cunscripciones electorales elegirán además un representante por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil. Cada vez que un censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que resultare"**.

Debo concluir llamando a estas reflexiones: Si este proceso constitucional surge como primera expresión del Poder Cons-tituyente en Colombia, si en desarrollo y cumplimiento de la expresión de la vo-luntad popular hemos recogido el mandato instaurador de una democracia de participación; si el norte reestructurador del Régimen Político es el Estado de Derecho y Bienestar Social; si la Soberanía Popular

está consagrada como única depositaria del Poder; si la revocatoria del mandato es el restablecimiento de la potestad permanente del Poder Constituyente; si el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular se han consagrado como fórmulas dinamizantes de la participación de la sociedad en el Estado; es decir, que si los nuevos artículos que han aprobado mayoritariamente las distintas comisiones presagian la inevitable dero-gación de los artículos 2, 105; 179, me pregunto: ¿No estamos causando un nuevo Orden Constitucional cuyos efectos han de reflejarse en una nueva institucionalidad democrática para el país?

Si estas reflexiones encuentran eco en los delegatarios hay que concluir por mandatos de la lógica jurídica y filosófica que perdida la causa mediante la cual fueron elegidos los actuales congresistas también se ex-tinguen sus efectos, por tal motivo, cues-tiono que haya revocatoria del mandato porque este hecho político no tiene respaldo jurídico en virtud del mandato del artículo 179 vigente. Lo que hay es que acudir a las enseñanzas de la Filosofía Jurídica para concluir que dada la estructuración Cons-titucional que adelantamos, lo que enfrenta el país es una nueva causa de institucio-nalidad, y si nuestro Órgano Legislativo ha demostrado su incongruencia histórica, reflejada en su incapacidad funcional como protagonista y actora del Estado de Dere-cho, debe concluirse la extinción de ese mandato y no la revocatoria.

Esta concepción del proceso es la que me permite aceptar una fórmula de transición que garantice una fiel interpretación de los mandatos constitucionales que se presen-tarán al país a partir del 4 de julio. Fórmula que para lograr sus objetivos debe con-servar la estructura monocameralista.

De los Honorables Constituyentes,

FABIO VILLA RODRIGUEZ  
Constituyente A. D.



# Acta de Sesión Plenaria

Miércoles 8 de mayo de 1991

- Contenido:** -Informe Comisión Gestora Acuerdo Político.  
-Solicitud a la Asamblea para declarar la emergencia social de Medellín.  
-Votaciones y Constancias.

Presidencia de los Honorables Constituyentes:

**HORACIO SERPA URIBE, ANTONIO NAVARRO WOLFF Y ALVARO GOMEZ HURTADO**

## I

A las cuatro de la tarde, la Presidencia ordena llamar a lista y contestan los siguientes honorables constituyentes:

ARIAS LOPEZ JAIME  
BENITEZ TOBON JAIME  
CALA HEDERICH ALVARO FEDERICO  
CARRANZA CORONADO MARIA MERCEDES  
CARRILLO FLOREZ FERNANDO  
CASTRO JAIME  
CUEVAS ROMERO TULIO  
CHALITA VELASQUEZ MARCO ANTONIO  
EMILIANI ROMAN RAIMUNDO  
ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN CARLOS  
ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO  
FAJARDO LANDAETA JAIME  
FALS BORDA ORLANDO  
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.  
GALAN SARMIENTO ANTONIO  
GARCES LLOREDA MARIA TERESA  
GARZON ANGELINO  
GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO  
GOMEZ HURTADO ALVARO  
GOMEZ MARTINEZ JUAN  
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO  
HERRAN DE MONTOYA HELENA  
HERRERA VERGARA HERNANDE  
LONDONO JIMENEZ HERNANDO  
LLOREDA CAICEDO RODRIGO  
MEJIA AGUDELO DARIO  
MEJIA BORDA ARTURO  
MOLINA GIRALDO IGNACIO  
MUELAS HURTADO LORENZO  
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE  
NIETO ROA LUIS GUILLERMO  
ORTIZ HURTADO JAIME  
PALACIO RUDAS ALFONSO  
PASTRANA BORRERO MISAEL  
PEREZ GONZALEZ RUBIO JESUS  
PLAZAS ALCID GUILLERMO  
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO  
RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO  
REYES REYES CORNELIO  
RODADO NORIEGA CARLOS  
RODRIGUEZ CESPEDES ABEL  
ROJAS NIÑO GERMAN  
SALGADO VASQUEZ JULIO SIMON  
SERPA URIBE HORACIO  
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES  
VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO  
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA  
VERANO DE LA ROSA EDUARDO  
VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS  
YEPES ARCILA HERNANDO

YEPES PARRA MIGUEL ANTONIO  
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO  
ZALAMEA COSTA ALBERTO.

La Secretaria informa que hay quórum para decidir (han contestado cincuenta y cuatro —54— señores Constituyentes), y, en consecuencia, el señor Presidente Navarro Wolff declara abierta la sesión, la cual se desarrolla de acuerdo con el orden del día que a continuación se inserta:

1. Llamado a lista.
2. Lectura y consideración del Acta de la sesión anterior.
3. Ponencia para segundo debate: Acto reformativo N° 1. Presentado por los delegatarios Carlos Lleras de la Fuente, Jaime Castro, Carlos H. Trujillo, Luis Guillermo Nieto, Carlos Rodado, Maria Teresa Garcés, Alvaro Echeverri.
4. Votación del artículo 10° de Principios.
5. Votación de los proyectos de Preámbulo.

En el curso de la sesión, se hacen presentes los señores Constituyentes:

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA  
ABELLO ROCA CARLOS DANIEL  
ECHEVERRY URUBURU ALVARO  
HOLGUIN ARMANDO  
LEMONS SIMMONDS CARLOS  
LEYVA DURAN ALVARO  
LLERAS DE LA FUENTE CARLOS  
OSPINA HERNANDEZ MARIANO  
OSSA ESCOBAR CARLOS  
PABON PABON ROSEMBERG  
PATINO HORMAZA OTTY  
PERRY RUBIO GUILLERMO  
PINEDA SALAZAR HECTOR  
ROJAS BIRRY FRANCISCO  
SANTAMARIA DAVILA MIGUEL  
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN  
URIBE VARGAS DIEGO

Con excusa deja de concurrir el señor Constituyente Oscar Hoyos Naranjo.

Asisten, con voz pero sin voto, los señores Constituyentes José Matías Ortiz Sarmiento, vocero del P.R.T. y Alfonso Peña Chepe, vocero del Movimiento Quintín Lame.

## II

La Presidencia somete a consideración el Acta de la sesión plenaria correspondiente al martes 7 de mayo de 1991 —que es leída previamente por la Secretaria—, y la honorable Asamblea le impone su aprobación.

Dentro de este punto, la Presidencia informa que la "Comisión Gestora del Acuerdo Político" ha sido adicionada con los nombres de los Constituyentes Hernando Herrera Vergara y Alfonso Peña Chepe.

En definitiva, dicha Comisión Accidental (de que trata la proposición sustitutiva número 36) queda integrada de la siguiente manera:

1. Abella Esquivel Aida
2. Arias López Jaime
3. Esguerra Portocarrero Juan Carlos
4. Fajardo Landaeta Jaime
5. Garzón Angelino
6. Gómez Martínez Juan
7. Herrera Vergara Hernando
8. Lloreda Caicedo Rodrigo
9. Marulanda Gómez Iván
10. Muelas Hurtado Lorenzo
11. Ortiz Hurtado Jaime
12. Ortiz Sarmiento José Matías
13. Peña Chepe Alfonso
14. Ramírez Ocampo Augusto
15. Reyes Cornelio
16. Rodríguez Céspedes Abel
17. Rojas Birry Francisco
18. Trujillo García Carlos Holmes

## III

Prevía alteración del orden del día, en el cual se ha incluido como tercer punto el tema relativo al informe de la "Comisión Gestora del Acuerdo Político", la Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Constituyente Jaime Arias López, quien, en su condición de coordinador, manifiesta:

Señores Presidentes, honorables Delegatarios:

Es muy placentero para mí informarle a la Asamblea que en la tarde del día de hoy se instaló la Comisión que tendrá el carácter de Gestora de un Acuerdo Político que le permita a la Asamblea adelantar su gestión constituyente con el mejor ánimo posible y, desde luego, eliminando los



factores perturbadores o que puedan entorpecer el buen suceso de la Corporación.

Debo resaltar, dentro de este informe para el cual me ha designado la Comisión, que la totalidad de los miembros designados por la Presidencia, incluido el honorable Delegatario Alfonso Peña Chepe, cuya designación se nos comunicara oportunamente, y sin haber podido invitar al honorable delegatario Hernando Herrera Vergara porque solo hasta ahora sabemos de su inclusión en esta Comisión: la totalidad de los Delegatarios acudimos a la reunión en la tarde del día de hoy, con el objeto de Instalar los trabajos de dicha Comisión. Fue una reunión sumamente cordial, rodeada del buen ánimo de todos los Constituyentes que hacemos parte de ella. Buscamos fundamentalmente crear un clima para los mejores acuerdos de la Corporación y, desde luego, bajar ese ambiente de tensión y de pronto esa temperatura de tipo político que se observó últimamente en la Corporación, para que la Asamblea pueda dedicarse fundamentalmente a su tarea de hacer la Constitución Política que a partir del 5 de julio regirá a todos los colombianos.

Expresa más adelante el Constituyente Arias López:

Para mejor proveer o mejor desarrollar los trabajos de la Asamblea; para decantar aquellas situaciones que puedan distraer a la Asamblea de su función primordial de hacer la Constitución, recomendamos muy respetuosamente a todos los Delegatarios que se hagan todos los esfuerzos posibles para cumplir con el orden del día que se proponga en cada una de las reuniones. Invitamos a los Delegatarios para que sus observaciones en torno a estos temas, en torno a los temas de que habla la proposición aprobada por la Corporación y en torno a cualquier situación que pueda servir para que se debata de una manera amistosa, amigable y constructiva en el seno de esta Comisión las inquietudes que se tengan.

Queremos igualmente informarle a la Corporación que debatimos el tema relativo al segundo debate del proyecto de Acto Legislativo de vigencia inmediata y queremos hacerle nuestra recomendación a la Corporación para que se proceda a su votación, desde luego dejando a salvo el derecho que le asiste a cada uno de los Constituyentes para que deje sus constancias o para que deje sus explicaciones, por escrito en lo posible, para que hagan parte del Acta de la sesión correspondiente y podamos pasar sin mayor dilación a la evacuación de este punto, en el que parece que hay un consenso generalizado, no sólo en la Comisión encargada del Acuerdo Político, sino también en cada uno de los miembros de la Asamblea.

Por último, el señor Constituyente Arias López convoca a los miembros de la Comisión Accidental para mañana jueves 5 de mayo, a las dos de la tarde, en el salón de la Comisión Quinta.

El presidente Navarro Wolff expresa:

—Muchas gracias por su informe, que creo que demuestra el espíritu que hay de sacar adelante la Asamblea.

En uso de la palabra, el señor Constituyente Hernando Herrera Vergara agradece a la Presidencia la inclusión de su nombre en la referida Comisión. Señala además:

—Quiero acogerme en su integridad al informe inicial que ha presentado el ho-

norable Delegatario Jaime Arias en toda su integridad y manifestarle a la Asamblea que no ahorraré esfuerzo alguno precisamente en llevar adelante el espíritu de consenso que nos debe inspirar a todos los miembros de la Asamblea.

Yo estoy seguro que si seguimos con denuedo dentro de ese ánimo que nos inspira, el país puede descansar en la seguridad de que nos mueven, no intereses de orden político, sino precisamente de lo que inspira la finalidad y justifica la creación de esta Asamblea, porque nuestra obligación es la de reformar la Constitución de la República de Colombia sin tener en cuenta intereses distintos a ello. Por eso, señores Presidentes, reitero mis agradecimientos y manifiesto mi voluntad de servicio en todo lo que redunde al consenso que hemos consignado dentro de la proposición aprobada.

#### IV

#### Ponencia para segundo debate. PROYECTO DE ACTO CONSTITUYENTE N° 1 de 1991

#### Continuación de la discusión del articulado

Al continuarse la discusión de la ponencia para segundo debate y del articulado del proyecto de Acto Constituyente número 1 de 1991, "por el cual se dictan unas disposiciones constitucionales" (según el texto unificado que presentó la Comisión Accidental como sustitutivo del proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución de vigencia inmediata N° 1), hace uso de la palabra el señor Constituyente Luis Guillermo Nieto Roa, y, luego de plantear sus consideraciones acerca de los alcances de la iniciativa, pide que se declare la suficiente ilustración. La Presidencia dice que desestima tal propuesta por haber cuatro oradores inscritos hasta el momento en este debate.

En estas circunstancias, seguidamente hacen uso de la palabra para referirse al proyecto los señores Constituyentes Arturo Mejía Borda, Carlos Rodado Noriega, Horacio Serpa Uribe, Antonio Galán Sarmiento y Carlos Lemos Simmonds.

(Estas intervenciones serán publicadas en la "Gaceta Constitucional" en Relación de Debates).

En su intervención, el Constituyente Mejía Borda da lectura a la constancia que se transcribe:

#### CONSTANCIA

Mayo 8 de 1991

Reitero que me abstendré nuevamente de votar el Acto Legislativo número 1 en su artículo 1°, pues me mantengo en la senda expectativa de que la Asamblea Nacional Constituyente recupere por vía de consenso la garantía de las minorías, restableciendo la norma de las dos terceras partes para asuntos electorales y otros temas igualmente tratados en la actual Constitución Política de Colombia.

(Fdo.) Arturo Mejía Borda.

Al anunciar su voto favorable al proyecto, el Constituyente Rodado Noriega dice a modo de constancia:

— Nosotros, los integrantes del Partido Social Conservador en esta Asamblea Nacional Constituyente, queremos manifestar

que vamos a votar afirmativa o favorablemente el segundo debate del Acto Constituyente o Reformatorio número 1, con sus dos artículos: el que eleva a canon constitucional el Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente y el que establece que los actos de esta Asamblea no tienen o no están sometidos a control jurisdiccional alguno.

Sin embargo, queremos ser suficientemente claros: cuando nosotros en primer debate dimos nuestros asentimiento y nuestro voto afirmativo a este Acto Constituyente, dejamos una constancia en la que advertíamos que para nosotros esos dos artículos tenían sentido precisamente por el compromiso de integrar una "Comisión Gestora de un Acuerdo Político" que autolimitara eso que se ha denominado soberanía absoluta de la Asamblea Nacional Constituyente.

Nosotros estamos absolutamente convencidos de que si un organismo democrático no se autolimita se autodestruye.

Con satisfacción hemos escuchado primero el informe del Constituyente Jaime Arias y posteriormente la intervención del Constituyente Alvaro Echeverri Uruburu, y realmente estamos complacidos y satisfechos de la presentación que ellos han hecho y en particular de la afirmación categórica, clara, del Constituyente Alvaro Echeverri Uruburu, en el sentido de que este Acto Constituyente sólo se utilizará —dijo él— y sólo en aquellos casos en que se proceda a través de acuerdos políticos. En otras palabras, que el Acto Constituyente se utilice como un mecanismo que le permita a esta Asamblea simplemente desarrollar los acuerdos políticos a los que llegue esa "Comisión Gestora" que en buena hora se ha constituido.

Por eso, inmensamente satisfechos y complacidos, anunciamos nuestro voto favorable, dentro de este nuevo ambiente y clima de consenso y acuerdo político, pero dejando exactamente la misma constancia que nos permitimos expresar y dejar cuando votamos este Acto Constituyente en su primer debate.

Es concedido el derecho al uso de la palabra al honorable Constituyente Horacio Serpa Uribe, quien expone lo siguiente:

— Muchísimas gracias, señor Presidente y distinguidos señores Delegatarios.

Es muy breve. Solamente para de la manera más tranquila y amistosa, decir que me ganó gratuitamente el calificativo de saboteador por parte del distinguido Delegatario Nieto Roa. Pienso que en el seno de la Asamblea quedó establecida plenamente la motivación de mi intervención en el día de ayer. Para los liberales las cuestiones no se presentaron en la forma tan ingenua como aquí pretende explicarse en la sesión de hoy; aun cuando muchos si deseamos ser tan ingenuos como las hermanitas de la caridad, en cambio de ser tan audaces como aquellos que están recibiendo el rechazo nacional. No. Hemos ratificado cien veces por qué vamos a respaldar el Acto de Reforma de la Constitución número 1; que aquí se está sometiendo a un debate reglamentario esta tarde. Lo manifestamos en diferentes formas. Sería absolutamente absurdo tratar de impedir una votación respecto de unas determinaciones que hemos venido apo-



yando la mayoría de los liberales. Mayoría que va a apoyar en su segundo debate esa misma determinación. Lo va a hacer dejando una constancia que en su momento oportuno será presentada, para que ella obre en la historia de las deliberaciones que estamos cumpliendo; en el sentido, en primer lugar, de que la decisión de constitucionalizar las normas del Reglamento que disponen la tramitación de los Actos reformativos de la Carta Fundamental, no obedece, por lo menos para nosotros, al deseo de enfrentar a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, de entrar en acción contumaz con las determinaciones del Consejo de Estado, ni tampoco al desconocer el orden jurídico de la nación que, a nuestro juicio —lo hemos repetido mil veces— no fue destruido con la convocatoria y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente.

Nosotros no compartimos el criterio de tan importante corporación de la jurisdicción colombiana, en el sentido de estimar que el Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente es un acto administrativo. Tememos que futuras acciones que puedan ser desarrolladas con ese criterio entorpezcan el normal desarrollo de las deliberaciones de la Corporación. Y nosotros los liberales, como todos —pienso yo— los integrantes de la Asamblea, deseamos vivamente que se hagan las reformas, pero que se hagan para que produzcan unos efectos en el país, para que se supere la crisis que nos está afectando tan notablemente. Precisamente por este argumento, y ello es cuestión que también será objeto de la constancia que estamos anunciando, nosotros estimamos como de la mayor conveniencia evitar que haya controles en relación con las determinaciones que asuma la Asamblea Nacional Constituyente. ¿En un acto de omnipotencia? No. Los liberales no creemos en la omnipotencia de la Asamblea. ¿De arrogancia? Menos. Somos escasamente unos delegatarios del pueblo, al que tenemos que rendirle informe de nuestra misión, por cierto. Sino porque no queremos que se sufra la frustración de otras oportunidades, cuando, en presencia de una reforma, sobre la posibilidad de unas importantes reformas, los exámenes de control dieron lugar a que no pudiesen producir sus efectos.

De manera que compartimos el criterio de la autorregulación: Es más: lo demandamos. No porque consideremos que somos irresponsables, sino porque debemos dar ejemplo de nuestra responsabilidad ante el país. Por lo demás, distinguido señor Presidente y apreciados Delegatarios, el Liberalismo va a seguir actuando en la Asamblea Nacional Constituyente, porque tenemos un derecho que nos dio el pueblo y no vamos a pedirle autorización para ejercerlo a ninguna instancia política diferente a la que nosotros mismos estamos representando. Nos vamos a someter, como hemos venido haciéndolo, a las normas, a las prescripciones del Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente y vamos a hacerlo todas las veces en que estimemos que es necesario salir en defensa del pueblo de Colombia; salir en defensa del ideario del Partido Liberal; salir en defensa del fuero de la Asamblea Nacional Constituyente. Lamentamos muchísimo, eso sí, que para el doctor Nieto Roa ello sea escasamente un *saboteo*.

Mil gracias, señor Presidente.

A su turno, el honorable Constituyente Carlos Lemos Simmonds señala que en el segundo debate votará en contra este proyecto.

La Presidencia declara cerrado el segundo debate del proyecto de Acto Constituyente número 1 de 1991 y anuncia que éste será votado en la sesión del día de mañana.

Hace uso de la palabra el señor Constituyente Francisco Rojas Birry y da lectura a la siguiente constancia, suscrita además por los Constituyentes Dario Mejía Agudelo, Germán Toro Zuluaga, Aida Abella Esquivel, Lorenzo Muelas Hurtado, Germán Rojas Niño, Héctor Pineda Salazar, Antonio Yepes Parra, Jaime Fajardo Landaeta, Fabio Villa Rodríguez, Juan Gómez Martínez, Hernando Londoño Jiménez y otros:

Bogotá D.E., mayo 8 de 1991

#### **CONSTANCIA ANTE LA HONORABLE ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

Hemos tenido conocimiento que en el día de ayer 7 de mayo del año en curso, las zonas 1 y 2 de la Comuna Nor-Oriental de Medellín, fueron ocupadas por efectivos militares. Durante estos procedimientos que aún hoy continúan, se están allanando las viviendas y realizando retenciones indiscriminadas sin que medie para ello ninguna autorización de juez competente.

Esto sucede mientras una delegación de la Comuna Nor-Oriental de Medellín es recibida por la Comisión Primera de la Honorable Asamblea y presenta allí una propuesta de solución negociada, no militar y concertada para los agudos problemas por los que atraviesa esta ciudad.

Estamos convencidos que las soluciones de fuerza no son las adecuadas para responderle al clamor de paz de los ciudadanos de Medellín y de las Comunas Nor-Orientales.

Anexamos a la presente constancia, para que también sea publicada en la Gaceta Constitucional, el documento presentado esta mañana por la delegación de Medellín en la Comisión Primera.

Bogotá, 8 de mayo de 1991

Señores

#### **ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

Bogotá, D.E.

Las personas abajo firmantes, habitantes todos de la ciudad de Medellín y su Área Metropolitana, queremos manifestar a los miembros de la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE:

#### **EMERGENCIA SOCIAL PARA MEDELLÍN Y SU ÁREA METROPOLITANA**

La crisis por la que atraviesa la ciudad de Medellín y su Área Metropolitana es ya suficientemente conocida en todo el país y el mundo. Mucho se ha escrito y se ha mostrado la aguda situación en la que se hayan cientos de miles de habitantes de ella. Hemos soportado índices de desempleo superiores al resto del país; tenemos zonas con las mayores tasas de ausentismo escolar, y compartimos con el resto del país,

las angustias de una estructura económica y social insuficiente para atender las necesidades de una creciente población.

Y si bien es cierto que se ha mostrado sólo la cara sucia de la ciudad y muy pocas veces se ha dado la oportunidad para que las expresiones vitales que aquí se manifiestan puedan enseñarle otra cara al resto del mundo, no puede desconocerse que son muchas las carencias y que en muy buena medida la crisis se explica desde el abandono y la ineficacia del Estado y del resto de sociedad, para resolver las necesidades mínimas de la enorme mayoría de los habitantes de Medellín y sus municipios aledaños.

No se trata ahora de asumir una actitud de "benefactores de los pobres", en un paternalismo que hace más mal que bien: se trata de avanzar hacia una nueva realidad social sustentada en instituciones auténticamente democráticas y unas relaciones económicas más justas y, sobre todo, apoyar las innumerables iniciativas surgidas de las entrañas mismas de las comunidades, de los sectores privados, del sector solidario y no-gubernamental y de los distintos estamentos gubernamentales presentes en la ciudad, para actuar sobre su realidad para mejorarla, en una actitud desprendida de intereses personalistas y grupistas.

Los depositarios de los retos de hoy, llamados a cimentar las ganas de los colombianos de construir una patria digna, justa, autónoma y en paz, expresadas en la nueva Constitución que ha de proponer la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE a la nación entera, no pueden hacer oídos sordos a una de las situaciones más agudas de injusticia social que vive el país. Si a este panorama no se le colocan correctivos urgentes y eficaces, seguramente la situación desembocará en mayores brotes de violencia que han de sacudir a la nación entera.

Por todas razones, vemos urgente que la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE adopte una medida transitoria, declarando una EMERGENCIA SOCIAL PARA MEDELLÍN.

Dicha emergencia garantizaría recursos realmente nuevos para aliviar las situaciones de carencia de la ciudad y facilitaría y agilizaría la tramitación de proyectos de desarrollo de cualquier actor social que se empeñe en ellos, demostrando su viabilidad y eficacia.

Entre otras cosas, se deberían emprender las siguientes acciones de emergencia:

#### **1. En el Campo Educativo:**

— Descongelación de la planta y creación de por lo menos 500 nuevas plazas, distribuidas según la necesidad, proporcionalmente por toda la ciudad.

— Incremento del 33% de los presupuestos de funcionamiento de todos los centros educativos oficiales.

— Construcción de un Centro Auxiliar de Servicios Docentes (CASD) en la zona nor-oriental.

— Realizar una gran "campana de renovación pedagógica", en la que participe todo el magisterio de la ciudad, creando



estímulos para la innovación y la experimentación pedagógica.

— Implementar la tarifa diferencial de transporte para estudiantes.

2. En el campo de empleo:

— Elegir una política de estímulos tributarios a los empresarios que generen nuevos puestos de trabajo.

— Abrir una línea amplia de crédito de fomento, para la creación de empresas.

— Apoyo crediticio, tributario y de mercadeo a las formas de economía solidaria y a la pequeña y mediana empresa.

3. En el campo de la seguridad:

— Es posible la convivencia civilista y la profundización de una cultura de la paz en Medellín, si la situación de violencia se ve mediada por una salida política precedida por el diálogo como actor central en la solución a la problemática de la ciudad.

— Fortalecer los mecanismos del poder civil. Recuperar el papel del inspector dentro de las comunidades, dotándolos de mayor capacidad operativa y de coordinación de los entes gubernamentales que operan en las zonas de su jurisdicción y que sean elegidos popularmente.

— Destinar recursos suficientes para el mejoramiento del sistema judicial de la ciudad: Arreglo de locales, sistemas de informática, dotación de cuerpos de investigación eficaces.

— Plantear una estrategia clara de dignificación y profesionalización de las fuerzas de seguridad, mediante una amplia labor de depuración de las mismas, abriendo una instancia investigativa provisional, encargada de determinar la responsabilidad de cualquier miembro de las instituciones en actos delictivos. Paralelamente con lo anterior es necesario una mejora salarial y social, además de realizar campañas educativas entre sus miembros sobre su papel en la construcción de convivencia ciudadana.

— Creación de los Jueces de Paz y las Procuradurías Comunitarias, elegidos popularmente y cuyo papel será el de mediar en torno a los problemas y dificultades que surjan al interior de las comunidades.

— Creación de la Policía Cívica en donde los jóvenes de nuestras comunas presten el servicio militar como un servicio social al interior de las propias comunidades.

— Para que estos anhelos de vida sean realidad proponemos de una manera transitoria una veeduría nacional y/o internacional que fiscalice y medie lo aquí planteado.

— En las acciones concretas que se adelanten debe ser, en todo caso, criterio obligado la participación de la organización comunitaria y ciudadana existente en la determinación de las prioridades y políticas que se han de implementar.

En este momento, más que colocarse de acuerdo sobre tal o cual obra concreta, lo fundamental es reconocer la urgencia de las acciones y hacer esta voluntad política efectiva, a través de la declaratoria de EMERGENCIA SOCIAL PARA MEDELLÍN Y SU ÁREA METROPOLITANA.

Anexamos firmas en respaldo de la propuesta.

## ARTICULADO TRANSITORIO PARA LA CIUDAD DE MEDELLÍN

### Plan de Emergencia Social

**ARTICULO. 1.º.**— En un lapso no inferior a 15 días a partir de la expedición del presente Acto Legislativo Transitorio, el Ejecutivo deberá declarar el estado de emergencia social en la ciudad de Medellín y su Área Metropolitana, por el término de 30 días.

**ARTICULO. 2.º.**— En virtud de esta declaratoria, el presidente de la República dictará las siguientes medidas:

1. Creación de 500 plazas de profesores para que se atienda preferencialmente las zonas más afectadas por la violencia.

2. Incrementar hasta en un 33% los recursos del presupuesto de funcionamiento de los establecimientos educativos de dichas zonas.

3. Crear un Centro Auxiliar de Servicios Docentes (CASD) en la zona nor-oriental.

4. Los bachilleres provenientes de las comunas nor-oriental y nor-occidental que no hubieren perdido materias en el bachillerato tendrán derecho a ingresar a cualquier universidad pública sin examen de admisión y a la carrera que elijan. Mientras duren sus estudios universitarios se harán acreedores a una beca mensual igual al salario mínimo vigente.

5. Conceder estímulos tributarios y líneas especiales de crédito para las empresas que aumenten su planta de personal y para nuevas empresas que se establezcan en el Área Metropolitana. Para beneficiarse de los estímulos, estas empresas deberán ocupar preferentemente personas residentes en las zonas nor-oriental y nor-occidental.

6. Dotar de crédito y facilidades locativas y de mercadeo a las empresas de economía solidaria y a las pequeñas y medianas empresas que se establezcan en dichas zonas.

### Recuperación de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

**ARTICULO. 3.º.**— La Consejería Especial para la Paz asumirá de manera inmediata un proceso de solución a la violencia en las comunas y barrios de Medellín y su Área Metropolitana que involucre a los actores de violencia allí asentados.

**ARTICULO. 4.º.**— Créanse, de conformidad con lo aprobado con la Asamblea Nacional Constituyente Jueces de Paz en las zonas donde determine la Consejería Presidencial para la Paz.

**ARTICULO. 5.º.**— Créase la Policía Cívica para que los jóvenes de las comunas presten el servicio militar obligatorio en la modalidad de servicio social al interior de sus propias comunidades.

**ARTICULO. 6.º.**— Aumentese en un 33% el presupuesto de la rama jurisdiccional en la ciudad de Medellín.

**ARTICULO. 7.º.**— La Consejería Especial para Medellín colaborará en la implementación de los planes y acciones establecidos por estas disposiciones.

**ARTICULO. 8.º.**— En la determinación de las prioridades y políticas a desarrollar

será obligatoria la consulta a las organizaciones cívicas y comunitarias de las zonas incluidas en los programas.

**ARTICULO. 9.º.**— Las consejerías para Medellín y para la paz determinarán las zonas a las que se aplicarán estas disposiciones.

### Comisión de Verdad y Justicia.

**ARTICULO. 10.º.**— Créase una Comisión de Verdad y Justicia conformada por 9 miembros para contribuir al esclarecimiento, prevención y sanción de actos graves de violencia urbana en la ciudad de Medellín y su Área Metropolitana.

**ARTICULO. 11.º.**— Esta comisión estará integrada por tres personas elegidas por las organizaciones cívicas y comunales de las zonas más afectadas por la violencia y por 5 miembros designados por el presidente de la República y representantes de las siguientes instituciones:

- Procuraduría General de la Nación.
- Tribunal Superior de Medellín
- Un organismo internacional de defensa de los derechos humanos.
- Comité permanente para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Universidad de Antioquia.
- Episcopado Colombiano.

**ARTICULO. 12.º.**— La Comisión tendrá una duración de seis (6) meses prorrogables en otro tanto por decisión motivada de la misma Comisión.

**ARTICULO. 13.º.**— La Comisión tendrá como objetivo precisar la causa de los actos graves de violencia urbana acaecidos en la ciudad de Medellín y su Área Metropolitana desde el 1º de enero de 1986 hasta la fecha y recomendar las medidas necesarias para erradicar la violencia e impedir la impunidad.

**ARTICULO. 14.º.**— Para cumplir sus objetivos la Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Recibir de los ciudadanos y organizaciones cívicas todas las quejas relacionadas con los hechos de violencia motivo de la Comisión.

2. Practicar todas las acciones y diligencias que estime convenientes para su labor.

3. Evaluar el desarrollo de las investigaciones y procesos originados por los hechos sometidos a su conocimiento.

4. Hacer recomendaciones específicas al Ejecutivo para que, en uso de las facultades de nombramiento, remoción y traslado, tome las medidas inmediatas que se requieran para el objeto de prevenir y controlar los hechos violentos.

5. Presentar un informe final de sus actividades. En los informes públicos la Comisión presentará las reservas legales a que haya lugar.

**ARTICULO. 15.º.**— La Comisión no tendrá naturaleza jurisdiccional y todos los empleados públicos están obligados a brindarle la colaboración e información que les sea requerida. No podrá oponerse reserva alguna de los documentos, informes y declaraciones que requiera la Comisión.

**ARTICULO. 16.º.**— El Gobierno regla-



mentará lo pertinente al funcionamiento, personal y recursos de la Comisión.

(Hay numerosas firmas de ciudadanos).

Por su parte, el Constituyente Fernando Carrillo Flórez deja la siguiente

### CONSTANCIA

He manifestado mi total inconformidad con la aprobación de los actos constituyentes de vigencia inmediata desde el momento mismo en el cual se propusieron el pasado 1° de mayo. Sugerí desde aquel instante que la transitoriedad del acto debía morigerar el intento desorbitado de responder a una providencia del Consejo de Estado. Y como este criterio no fue aceptado por la mayoría de esta Asamblea, voté y seguiré votando negativamente un procedimiento extraño y de "emergencia" que, ojalá, en el futuro, jamás vuelva a ser utilizado, si es que de verdad se aprobó con el único propósito de solucionar el "impasse" con el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Presentada por el Constituyente Fernando Carrillo Flórez. 8 de mayo de 1991.

### VI

#### Articulado para primer debate

#### Tema: PRINCIPIOS

#### Votación del artículo 10°

La Presidencia dispone que se continúe con el orden del día, y se pasa al punto referente a la votación del artículo 10° del tema de PRINCIPIOS.

Sobre el particular, la Secretaría informa que hay la propuesta presentada por la Comisión y cuatro propuestas sustitutivas de los Constituyentes Holguín Sarria, Plazas Alcázar, Lleras de la Fuente y Herrán de Montoya, que son retiradas posteriormente por sus respectivos autores.

Dichas propuestas, que son leídas por la Secretaría, tienen el siguiente tenor:

#### PROPUESTA DE LA COMISION

**ARTICULO.** La Constitución es norma de normas.

Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia, vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

(Fdos.) José María Velasco Guerrero, Gustavo Zafra Roldán, Fernando Carrillo Flórez, Juan Carlos Esguerra Portocarrero y Alberto Zalamea Costa.

#### SUSTITUTIVA N° 1

Toda persona que se encuentre en Colombia y los poderes públicos están sujetos a la Constitución.

(Fdo.) Helena Herrán de Montoya.

#### SUSTITUTIVA N° 3

La Constitución es la norma suprema y fundamental del orden jurídico. (Fdo.) Armando Holguín.

#### SUSTITUTIVA N° 4

Proposición sustitutiva del artículo 10°, inciso 1°.

Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia someterse a la Constitución y a las leyes y respetar y obedecer a las autoridades. (Fdos.) Carlos Lleras de la Fuente y otros.

#### SUSTITUTIVA N° 6

**ARTICULO 10°.** Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia, vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y

respetar y obedecer a las autoridades.

(Fdo.) Guillermo Plazas Alcázar.

El Constituyente Alvaro Echeverri Uruburu entrega una nueva propuesta sustitutiva, que, luego de aclaraciones sobre trámite por parte de la Presidencia, es también retirada por su autor.

Habiendo quedado solamente el texto propuesto inicialmente por la Comisión Primera Permanente, es sometido a votación con el resultado que sigue: sesenta (60) votos afirmativos; no se registran votos negativos, y hay seis (6) abstenciones. En tal virtud, el artículo 10° ha sido aprobado así:

**ARTICULO 10°. La Constitución es norma de normas.**

**Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia, vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.**

### VII

#### Proyecto de PREAMBULO para primer debate.

#### Votación de los textos propuestos.

En desarrollo del siguiente punto del orden del día, se indica que están para votación en primer debate los proyectos de PREAMBULO.

En moción de orden, el Constituyente Espinosa Facio Lince alude a modificaciones de redacción de su propuesta sustitutiva.

El Constituyente Dario Antonio Mejía Agudelo sugiere lo siguiente:

—Es una proposición en este sentido: crear una comisión accidental. Incluye hay algunos Constituyentes que proponen que sea la misma Comisión de Acuerdos; una comisión accidental que logre unificar al máximo las siete propuestas presentadas con consenso general para que la Asamblea saque un Preámbulo que podamos entregar al país como la puerta de entrada a la Constitución de 1991. La firmamos unos trece Constituyentes.

Dice la proposición:

Crear una comisión accidental que logre unificar al máximo las siete propuestas presentadas con consenso general para que la Asamblea saque un Preámbulo que podamos entregar al país como la puerta de entrada a la Carta de 1991.

(Fdos.) Dario Antonio Mejía Agudelo, Lorenzo Muelas Hurtado, María Mercedes Carranza Coronado, Jaime Ortiz Hurtado, Francisco Rojas Birry, José Matías Ortiz Sarmiento, Jaime Fajardo Landaeta, Aida Abella Esquivel, Otty Patiño Hormaza, Alfredo Vázquez Carrizosa y otros.

Sobre el tema de Preámbulo consignan opiniones en cuanto a la redacción final de las propuestas o al procedimiento de votación los señores Constituyentes Pastrana Borrero, Galán Sarmiento, Carranza Coronado, Ortiz Hurtado, Rodríguez Céspedes y Ospina Hernández.

En favor de que se integre una Comisión Accidental encargada de aglutinar o conciliar los diferentes textos, votan seis (6) Constituyentes. En contra de dicha proposición se pronuncian cuarenta (40) Constituyentes.

Negada así dicha fórmula, la Presidencia aconseja como mecanismo que en una primera ronda, en sesión informal, se

concilien las diferentes alternativas propuestas.

El Constituyente Galán Sarmiento retira la propuesta sustitutiva número 3.

En uso de la palabra, el Constituyente Otty Patiño Hormaza retira su propuesta y anuncia que apoya la sustitutiva número 4.

El Constituyente Lloreda Caicedo pide que la votación sea secreta. También expresan sus conceptos sobre el procedimiento los Constituyentes Velasco Guerrero, Gómez Martínez, Palacio Rudas, Ortiz Hurtado, Castro y Giraldo Ángel.

A las cinco y cincuenta y cinco minutos de la tarde, se decreta un receso para que, en sesión informal, se realice una votación que permita acordar uno o dos textos para someter a la decisión definitiva. Este procedimiento se adopta por cincuenta y cinco (55) votos afirmativos. No se registran votos negativos y hay tres (3) abstenciones.

A la sesión informal han sido entregados los siguientes textos:

#### SUSTITUTIVA N° 5

La Asamblea Nacional Constituyente, en representación del pueblo, invocando la protección de Dios, decreta la siguiente CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA.

(Fdos.) María Teresa Garcés Lloreda, Carlos Fernando Giraldo Ángel y Gustavo Zafra Roldán.

#### SUSTITUTIVA N° 4

#### EL PUEBLO DE COLOMBIA

En ejercicio de su poder soberano, representado por los Delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social, justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana.

Decreta, sanciona y promulga la siguiente

#### CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

Presentada por los Constituyentes Aida Abella Esquivel, Eduardo Espinosa Facio Lince, Guillermo Guerrero Figueroa, Germán Toro Zuluaga, Otty Patiño, Alvaro Leyva Durán, María Mercedes Carranza, Francisco Rojas Birry, Horacio Serpa Uribe, Jaime Arias López y Dario Mejía Agudelo.

#### SUSTITUTIVA N° 2

El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por los Delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, fundamento de la dignidad humana y fuente de vida y autoridad para el bien común, con el fin de engrandecer a la Nación y fortalecer su unidad, asegurar a sus integrantes los dones de la existencia, la convivencia, el conocimiento, la paz, la libertad, el orden, la justicia, el trabajo y la igualdad, consciente de su responsabilidad ante la historia y las futuras generaciones, ha resuelto sancionar y promulgar, y así sanciona y promulga la **CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA**.

(Fdos.) Augusto Ramírez Ocampo, Rodrigo Lloreda Caicedo, Alberto Zalamea, Jaime Ortiz Hurtado, Misael Pastrana Bo-



rrero, Diego Uribe Vargas, Raimundo Emiliani Román y otros.

### SUSTITUTIVA N° 1

La Asamblea Nacional Constituyente, en representación del pueblo de Colombia e invocando la protección de Dios, con el fin de promover la igualdad, la libertad, la solidaridad y para consolidar la paz, cimentar un orden justo y fortalecer la democracia de participación para todos los colombianos, decretamos la siguiente Constitución Política de Colombia.

Presentada por los Constituyentes Jesús Pérez González-Rubio, Iván Marulanda, Alvaro Echeverri Uruburu, Carlos Holmes Trujillo García y otros.

A las seis y veinte minutos de la tarde, se reanuda la sesión.

Tras el retiro por sus autores de las propuestas sustitutivas números 1 y 5, quedan para la consideración dos proposiciones, a saber:

### PROPOSICION N° 4

(Ya transcrita)

#### PROPOSICION 2

(Ya transcrita).

La presidencia declara abierta la votación secreta sobre la propuesta número 4 para lo cual designa como escrutadores a los Constituyentes Antonio Galán Sarmiento, Armando Holguín Sarria y Lorenzo Muelas Hurtado, quienes, una vez efectuado el conteo respectivo, informan el siguiente resultado: en favor de la propuesta número 4, treinta y siete (37) votos; treita (30) en contra; una (1) abstención. Total de votos depositados, sesenta y ocho (68).

Queda aprobado en primer debate el siguiente texto:

### PREAMBULO

#### SUSTITUTIVA NUMERO 4 (Aprobada. Mayo 8 de 1991)

#### EL PUEBLO DE COLOMBIA

En ejercicio de su poder soberano, representado por los Delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, Decreta, sanciona y promulga la siguiente

#### CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

El señor Constituyente Alfonso Palacio Rudas deja la siguiente constancia:

— "No me acerco a la urna como protesta contra el funesto precedente que hoy se sienta con el objeto de soslayar la cabal aplicación de las normas del Reglamento sobre votaciones".

En el momento de depositar su voto, los Constituyentes Trujillo García, Verano de la Rosa y Villa Rodríguez hacen público su respaldo a la propuesta número 4.

El Constituyente Salgado Vásquez deja constancia de su voto negativo.

### CONSTANCIA

#### VOTO CONTRA EL PREAMBULO

Antiguamente era de usanza que las Constituciones políticas se iniciaran con un Preámbulo, en el cual se hacía constar el nombre de quien se expedía, y cuál era la finalidad buscada con sus declaraciones.

Modernamente se ha desechado, la adopción de Preámbulo en las Constituciones Políticas, teniendo en cuenta la consideración de que el constituyente (primario o derivado) no tiene por qué justificar la expedición de ese estatuto fundamental. De parejo modo, el Congreso de Colombia, al expedir las leyes, jamás le ha agregado Preámbulo alguno a ellas.

La invocación de Dios en el Preámbulo de la Constitución de 1991 estaría significando que se afilia a la teoría teocrática sobre el origen del Poder. En la Edad Media la Iglesia Católica acuñó esa tesis dando inicio a la lucha por las investiduras. Frente a ella surgió la teoría monárquica que situaba el origen del Poder en el Soberano.

Pero en el siglo XVIII, con base en la teoría del Contrato Social de ROUSEAU, nació el planteamiento de que la Soberanía radica en el pueblo, tesis que durante la Revolución Francesa adquirió la variante de ser la Nación la Titular del Poder.

En todo caso, la Constitución Política no debe incluir declaraciones de estirpe religiosa, porque la Carta debe concretarse a formular un conjunto de derechos y principios esenciales que sirvan de estructura al orden jurídico. Así mismo, la organización de los Poderes Públicos es indispensable.

Por tal razón, emito voto negativo contra la inclusión de un Preámbulo de la Constitución de 1991.

**JULIO SIMON SALGADO VASQUEZ,**  
constituyente.

En uso de la palabra, el Constituyente Germán Toro Zuluaga da lectura a la siguiente

### CONSTANCIA

#### SALVAMENTO DE VOTO

Mucho se ha discutido en torno a la inclusión de la palabra Dios en nuestra nueva Carta Política. Los constituyentes abajo firmantes consideramos que el credo religioso es un asunto íntimo de la persona y que la relación entre Dios y el individuo es de índole estrictamente personal. Así, constituciones de países tan religiosos como Colombia (Estados Unidos, Francia, España y El Vaticano) no mencionan a Dios en los Preámbulos.

En el caso colombiano, aunque su población es en su mayoría cristiana, existe una diversidad de cultos. Las distintas comunidades étnicas en general son politeístas. Además en el país hay musulmanes, hebreos, protestantes, agnósticos y ateos. Entonces mal haríamos en consagrar el pluralismo, la igualdad y el respeto en lo relativo a los cultos, las culturas y las formas de pensamiento, para negarlo en los primeros renglones de la Constitución.

Por todo ello, pensamos que la nueva Constitución que queremos darle a Co-

lombia no debe incluir la palabra Dios en su preámbulo. Sin embargo, también somos conscientes de que nuestro deber es interpretar el querer del pueblo que nos eligió y parece que existe entre este consenso a favor de la inclusión del nombre de Dios. Por esta razón votamos a favor del preámbulo en el cual se invoca la protección de Dios pero se deja a la conciencia y a las creencias de las personas definir los atributos de la divinidad.

**GERMAN TORO, MARIA MERCEDES CARRANZA.**

#### El señor Secretario lee la siguiente PROPOSICION ADITIVA

Adiciónese la proposición sobre el Preámbulo con la siguiente expresión final del mismo:

"Invocando la sagrada memoria de los héroes y mártires que conquistaron nuestra independencia y nos dieron la libertad, especialmente la figura gloriosa del Libertador Simón Bolívar".

Presentada por los Constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño Jiménez.

El Constituyente Hernando Londoño Jiménez advierte sobre la proposición aditiva que presentó en asocio del Constituyente Gómez Martínez sobre Preámbulo.

Respecto del procedimiento para tramitación de adiciones y enmiendas, se suscita intercambio de opiniones en que participen los Constituyentes Lemos Simmonds, Carranza Coronado, Arias López, Villa Rodríguez, Rodado Noriega y Herrera Vergara.

Después de advertir sobre la aplicación del artículo 69 del Reglamento, la Presidencia señala que se trata de una enmienda que podría dejarse para ser considerada en segundo debate. El proponente Gómez Martínez acepta esta fórmula.

Hace uso de la palabra el Constituyente Guillermo Perry Rubio y anota que hay la idea de que está muy avanzada la hora para un tema nuevo, y por ello sugiere que el articulado sobre temas ecológicos se deje para la sesión de mañana después de la votación del Acto Constituyente.

### VIII

Para que se disponga su inserción en el Acta de la fecha, el honorable Constituyente Alberto Zalamea Costa entrega a la Secretaría el texto de su intervención (versión corregida) en la plenaria del 30 de abril, al presentar el proyecto de articulado sobre PRINCIPIOS:

#### INTERVENCION DEL DELEGATARIO ALBERTO ZALAMEA AL PRESENTAR EL PROYECTO DE PRINCIPIOS 30-Abril-1991

Intervención del Honorable Constituyente Alberto Zalamea, al presentar el proyecto de articulado del Título I de la Constitución, aprobado por unanimidad en la Comisión I:

Señor Presidente:

Antes de iniciar los debates quiero solicitar una aclaración a la presidencia. No entiendo el criterio con el cual se ha elaborado el orden del día. Según tengo entendido, la ponencia y el articulado sobre



Preámbulo y Principios fueron los primeros en agotar los trámites para su discusión. Sin embargo se ha colocado este tema después de otros de otra comisión. De ninguna manera trato de solicitar un cambio en este caso. Pero me sorprende también (y esto aún más) que se presente a la consideración de la Asamblea primero el Título de Principios y luego el Preámbulo. La comisión discutió y analizó los proyectos de Preámbulo en primer término y luego como consecuencia en parte de ese análisis, emprendió el estudio de los principios. En ese mismo orden elaboré la ponencia de tales proyectos que evidentemente tienen una estrecha relación. Quisiera saber entonces si la presidencia tripartita ha decidido que la Asamblea discuta sin orden ni concierto todo lo que vaya llegando en orden cronológico, sin buscar una organización racional del trabajo. ¿Cuál es su criterio?

Desde luego este sistema parecería ir contra toda lógica si se quiere una Constitución orgánica y no una simple enumeración de buenas intenciones.

Creo que debemos dejar que los debates se desarrollen de manera práctica y buscar más la luz para nuestro trabajo, al respecto encontré ayer el Artículo 57 de la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853 que establecía: "La presente Constitución puede ser aclarada en caso de oscuridad por medio de una ley, y adicionada o reformada por alguno de los medios siguientes: por una ley; por una Asamblea Constituyente; por un acto legislativo". Aquí la oscuridad hoy es total.

Acepto cualquier explicación de la presidencia, pero quiero dejar estas palabras como constancia.

Podría solicitar de la Asamblea que cambie el orden del día, pero en aras de no alargar nuestras deliberaciones, sencillamente acepto la decisión de la presidencia.

Señor Presidente:

Parecía lo normal, como ha ocurrido en buena parte de las Asambleas encargadas de redactar o modificar constituciones, que la exposición de motivos de las propuestas, fuese leída o sintetizada en el caso de informes muy extensos, por el ponente.

Aquí sin embargo, en un loable y original afán de acortar, la presidencia resolvió que el ponente hiciera otra ponencia. Con el agravante de que ésta fuera improvisada. Es bien sabido que es más difícil escribir y hablar corto que escribir y hablar largo.

Pocos son los oradores capaces de sintetizar, de resumir, la tendencia natural es irse por las ramas.

Voy a tratar de no hacerlo, pero siempre con el propósito exclusivo de sintetizar.

Advertía el señor Caro hace un siglo que "esta manía epiléptica de reforma, este olvido de Dios y de la historia" no conduce sino a catástrofes. Tengo confianza en que esto no ocurra como consecuencia de las reformas que aprobaremos en esta Constituyente, sobre todo si logramos que la Constitución siga viviendo y desarrollándose de manera práctica, si la actualizamos en lo esencial y necesario hoy.

Al abrirse hoy la discusión de los primeros artículos de la nueva Constitución que Colombia espera con fe y con confianza, debemos evocar la figura y la obra

del señor Caro.

Se ha dicho con razón que: "Si Bolívar es para nosotros el padre de la Patria y Santander el fundador de la República, Caro fue el modelador del Estado".

Un siglo después, una nueva Colombia se apresura a reorganizarlo y modernizarlo.

Al presentar el proyecto de Carta Magna dijo Caro: "He aquí el epitome de nuestra historia constitucional íntimamente enlazada con la de nuestras guerras y calamidades públicas".

Otro tanto podría afirmarse hoy del trabajo que os presentamos.

Pretendimos en la comisión, ligar la sociología, la filosofía del derecho y la ciencia jurídica a través de valores cuyos vínculos son indestructibles.

Toda realidad jurídica es en el fondo una realidad espiritualizada, decía Nieto Arteta. En ella se unen el hecho material y el valor, la materia y el espíritu, la realidad y el ideal.

Al mismo tiempo, buscamos, siguiendo el ejemplo de Núñez que "el particularismo enervante fuese remplazado por la vigorosa generalidad".

En los textos que os presentamos se reconocen los derechos naturales, las libertades públicas, los derechos civiles y las garantías sociales, desde el Habeas Corpus, que comprende la libertad, la seguridad, la dignidad de la persona humana, hasta el derecho de asociación, entendiendo naturalmente que las libertades individuales deben conciliarse con el orden social.

Y buceamos también en el proceloso mar de nuestra historia, recordando el Prámbulo de la Constitución del Estado de Cartagena de Indias en 1812: "El cuerpo político se forma por la voluntaria asociación de los individuos; es un pacto social en que la totalidad del pueblo estipula con cada ciudadano, y cada ciudadano con la totalidad del pueblo, que todo será gobernado por ciertas leyes para el bien común. Ya en aquel momento se buscaba asociarse por un pacto fundamental, solemne y explicito, solemnemente acordado.

Uno de los más eminentes filósofos de la historia se admiraba del "movimiento eterno de los astros en el cielo y de la ley moral en su corazón". Dos órdenes legales, inmutables y heterogéneos".

La admiración de Kant muestra que el hombre es un ser sensible, capaz de raciocinio y de adquirir ideas morales.

Cuando se aprobó el artículo 2º de la Constitución del 86, el entusiasmo fue desbordante. Los delegatarios aclamaron la fórmula y Caro dijo: "La proclamación de la soberanía nacional es la primera muestra de la resurrección de este cuerpo político que se llama la Patria. Ya no hay República diseminada; ya no hay soberanos coexistentes; la Nación es una, y una es la autoridad".

\*\*\*

Lo que llamamos moral no es sino el descubrimiento de que el hombre ha sido capaz de inventarse exigencias ante sí mismo. De otra manera lo decía Bossuet:

"Quién busca a Dios de buena fe acaba siempre encontrándolo".

El más grande matemático de los tiempos modernos Whitehead, ha escrito que: "Un choque de doctrinas no es un desastre, sino una oportunidad".

Muchas veces hemos estado los colombianos en desacuerdo y en guerra. El conflicto forma parte de la vida. Recuperemos los aspectos constructivos y positivos de esos conflictos y no busquemos resolverlos con violencia o con el ejercicio de las mayorías contra las minorías. Entre otras cosas porque la mayoría, por el sólo hecho de serlo no tiene necesariamente razón.

Uno de los milagros de la Constituyente es que todo el mundo escucha cuando alguien habla, esto hoy es rarísimo. Más raro será cuando alguien logre convencer a otro.

Trataré de sintetizar las labores de la comisión:

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

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

Hemos insistido, así, en que la Nación colombiana es un Estado social de Derecho, constituido como República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, que basa el pacto constitucional en el respeto de la dignidad humana y en el trabajo de todas las personas que la integran y, naturalmente, en la prevalencia del interés general. Se afirma que "la soberanía nacional reside exclusivamente en el pueblo, del cual emanan los poderes públicos", y que "el pueblo los ejerce directamente o por medio de sus representantes". Por primera vez se reconoce, igualmente, el carácter multiétnico y pluricultural del pueblo colombiano. Tuvimos muy en cuenta, además, el abrumador plebiscito con que todos los proyectos y propuestas (más de quinientas) proclaman la primacía de los derechos de la persona, así como la protección a la familia, institución básica de la sociedad. Retomamos, también, el imperativo mandato popular, expresado en los proyectos de los constituyentes y en las mesas de trabajo, que reafirma la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, como patrimonio irrenunciable de las actuales y futuras generaciones. Exaltamos, por otra parte el derecho indeclinable del pueblo colombiano a la paz nacional e internacional, teniendo en cuenta no sólo el anhelo expresado por numerosos constituyentes, sino el hecho de que la Asamblea haya nacido bajo la advocación de la paz.

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

Las responsabilidades de los particulares y los funcionarios públicos, son contempladas sobriamente en el artículo 8 del proyecto, donde queda establecido con claridad que "Los particulares son responsables ante las autoridades por in-



fracción de la Constitución o las leyes", y que "los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por exlimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas". El Artículo 8 concluye afirmando un legendario precepto: "Nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda ni se le impedirá hacer lo que ella no prohíbe".

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

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

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

Ignacio Chávez Cuevas, director del Instituto Caro y Cuervo y autoridad en estos temas, recuerda, en uno de sus ensayos, cómo "Los pueblos vejados y sometidos pueden permanecer en la oscuridad y en olvido, pero no pierden su individualidad, su modo de ser, su patrimonio histórico, su sentido de la existencia, mientras conserven el elemento que los cohesionan, los indentifica y los dinamiza que no es otro que la lengua y sus valores". "Para nuestra América Hispánica será nuestra lengua castellana, por encima de los desequilibrios y los poderes, la que contribuirá a definir el espacio político que nos corresponderá ocupar".

Para Colombia, la lengua castellana, la de nuestros ancestros, la de esta generación y la de las siguientes es esencial, forma parte de nuestro patrimonio histórico. De ahí que

os proponamos, honorables constituyentes, reconocerla y proclamarla como idioma oficial del Estado.

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

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

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

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

¿Qué es la Patria?

Nadie lo ha dicho mejor que José Camacho Carreño: "Este culto de la tierra y los muertos: del valle natal; del sepulcro; de la estrella que iluminó las promesas donde líricos abuelos preludaban ya nuestra hechura; de la ermita que tuvo aguas para bautizar nuestro linaje; del árbol de cuyas maderas se labraron cunas, hogareñas mesas y tumbas; del paisaje original que nos da en el espacio la continuidad histórica significada por la familia en el tiempo... ¡Es la devoción de la tierra inspirada!

Honorables Constituyentes:

Démosle a la Constitución la base granítica que la sustente contra todos los embates y sea garantía de los derechos y deberes del hombre colombiano.

¿Qué es el hombre colombiano, qué lugar especial nos corresponde en el mundo, qué relación tenemos con el destino y los misterios de la vida? En otros tiempos creíamos tener respuestas y nos enorgullecíamos de nuestras virtudes e invocábamos al Dios de Colombia. ¿Por qué no hacerlo de nuevo? ¿Por qué no, por un momento que puede ser eterno, reivindicar la dignidad del hombre y colocarla bajo la advocación de Dios? Palabra sagrada que no debería pronunciarse en vano y que debería dejarse para el murmullo del hombre solitario ante los espacios infinitos que aterraban a Pascal. Palabra que sobrecoge a todos, cualquiera sea su credo religioso, su agnosticismo o su rebeldía, y que por eso, tiene aquí, al abrirse la plegaria humanística de Colombia, su justo puesto. El puesto de la ética y la moral que estamos obligados a recobrar. Recuperemos a Colombia, honorables constituyentes. Nuestro destino nacional está grávido de grandes hechos. Fuimos protagonistas de una hermosa historia. No la abandonemos a la vera del camino. Derrotemos el escepticismo. No le temamos a la grandeza. Discutamos y aprobeemos, con seriedad, responsabilidad y solemnidad, la Constitución de nuestros sucesores.

Por ello os solicito, honorables delegados, dar primer debate a este articulado de principios:

A las 7:00 de la noche, la Presidencia levanta la sesión y convoca para mañana jueves 9 de mayo a las 3:00 de la tarde, plenaria en la cual se votará en segundo debate el proyecto de Acto Constituyente N° 1 de 1991.

Los presidentes, HORACIO SERPA URIBE, ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF, ALVARO GOMEZ HURTADO. El secretario general, JACOBO PEREZ ESCOBAR. El relator, ALVARO LEON CAJIAO B. JAIRO E. BONILLA MARROQUIN, asesor (Ad honorem), MARIO RAMIREZ ARBELAEZ, subsecretario. GUSTAVO OROZCO LONDOÑO, relator auxiliar.



# Informe de Minoría

# Fiscal General

## Proposición Sustitutiva

Constituyente:

**MARIA TERESA GARCES LLOREDA**

### INSTITUTO NACIONAL DE INSTRUCCION CRIMINAL

**Artículo 1°.** El Instituto Nacional de Instrucción Criminal es una entidad con autonomía administrativa, patrimonio independiente y personería jurídica, integrado a la Rama Jurisdiccional, cuyo objeto es coordinar y vigilar administrativamente la investigación criminal y el funcionamiento de los Juzgados de Instrucción Criminal en todo el país, para lo cual tendrá las atribuciones que determine la ley.

**Artículo 2°.** El Instituto Nacional de Instrucción Criminal tendrá un Consejo Nacional de Instrucción Criminal integrado por el ministro de Justicia, el presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Director de la Policía Nacional y un Magistrado de la Sala Penal de uno de los Tribunales Superiores del país, nombrado de conformidad con la ley.

**Artículo 3°.** El Consejo Nacional de Instrucción Criminal tendrá las funciones que determine la ley.

**Artículo 4°.** El Instituto Nacional de Instrucción Criminal tendrá un Director General con las mismas calidades de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Subdirectores Seccionales, los cuales serán nombrados por el Consejo Nacional de Instrucción Criminal, cuyas calidades y funciones se determinarán por la ley.

**Artículo 5°.** El Instituto Nacional de Instrucción Criminal dirigirá y coordinará las funciones de Policía Judicial, que en forma permanente cumple la Policía Nacional y tendrá bajo su dependencia las funciones de Medicina Legal, investigación forense y las demás que señale la Ley.

MARIA TERESA GARCES LLOREDA

### PROPOSICION SUSTITUTIVA

**Tema: FISCAL GENERAL**

Frente a la deficiencia de la investigación penal, se ha tratado de buscar en Colombia autoridades distintas a las de la Rama Jurisdiccional para la realización de esta fase del proceso penal.

En la Reforma Constitucional de 1979 se creó la Fiscalía General de la Nación como un organismo que ejercería, junto con el Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público. Le correspondía la persecución de los delitos, de oficio, o mediante denuncia de cualquier persona y la acusación de los infractores

ante las autoridades competentes. Se constituía en el Jefe de la Policía Judicial. Su designación la realizaba la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, de lista enviada por el Presidente de la República con no menos de cinco nombres, pertenecientes a distintos partidos políticos, para un periodo de seis años, sin oportunidad de ser reelegido para el periodo subsiguiente.

Hoy en día ha revivido esta propuesta y es así como varios de los proyectos presentados a estudio de la Honorable Asamblea Constituyente plantean esta posibilidad, algunos estatuyéndola como dependiente de la Rama Ejecutiva, otros de la Jurisdiccional.

Quitar a la Rama Jurisdiccional la investigación penal constituye un peligro para los derechos ciudadanos y para las garantías procesales en particular, ya que limita su radio de acción y fracciona sus funciones trasapandolas a otra Rama del Poder Público.

El hecho de sostener que la investigación penal debe estar en cabeza de la Rama Jurisdiccional obedece a todos los principios que la rigen. Es ésta, la Rama del Poder Público cuya integración garantiza la absoluta independencia que se debe tener para juzgar y decidir sobre la libertad de los individuos.

Pero además es necesario que los jueces puedan dirigir el proceso penal en su fase fundamental, cual es el sumario. Esta es la etapa introductoria al proceso y de ella depende su desarrollo y conclusión. Es por ello que debe ser jurisdiccional.

Durante la investigación penal se presentan situaciones de hecho, relaciones de derecho y situaciones jurídicas que implican acciones de toda naturaleza que van desde la expedición de providos de embargo y secuestro de bienes hasta autos que ordenan la detención o la libertad de los sindicados, los cuales para garantía de la sociedad deben estar en manos de un juez o sea, emanar de la potestad jurisdiccional.

Atribuirle funciones jurisdiccionales a la Fiscalía General de la Nación, dependiente del Ejecutivo, es, en consecuencia, atacar la autonomía e independencia de la Rama Jurisdiccional y el principio de la separación de poderes.

La Fiscalía como se encuentra planteada tendrá funciones fiscalizadoras y de instrucción en cabeza de un solo organismo, las cuales deben necesariamente estar separadas en autoridades diferentes. Como anota el doctor Rafael Gustavo Murcia Ballén, en su libro "Pasado, Presente y Futuro

del Procedimiento Penal", la instrucción es función jurisdiccional y debe corresponder a los jueces dependientes de la Rama Jurisdiccional.

Cuando se instruye se está juzgando, pues instruir es juzgar. Durante la etapa de instrucción se administra justicia y se dan los primeros pasos orientadores al juzgamiento.

La Fiscalía General de la Nación concentra en una sola autoridad los poderes de juez, fiscal, parte acusadora y Director de la Policía Judicial.

El funcionario que realiza la instrucción no puede tener un origen político, debe ser elegido en forma tal que se garantice su imparcialidad.

Se ha dicho también que se trata de cambiar el sistema inquisitivo por el acusatorio. En este último al Fiscal y a sus agentes corresponde la titularidad de la acción penal; ello le resta imparcialidad a la investigación penal.

Cuando se discutió la creación de la Fiscalía General de la Nación en la reforma de 1979, el doctor Jaime Vidal Perdomo anotó, como consta en el Acta número 3 del 22 de agosto de 1979, que en algunos ambientes jurídicos se consideraba que esta institución podía ser muy bella teóricamente pero con riesgos de burocratización. Este planteamiento fue reforzado por el senador Rodrigo Lara Bonilla quien expresó: "Finalmente sobre el Fiscal General: yo creo que lo que el senador Vidal ha dicho es muy cierto. Necesitamos una explicación más a fondo sobre este cambio que desde la Constitución se le va a hacer al sistema penal colombiano. Creo que se deben, me imagino yo, estar estudiando estos cambios del sistema inquisitivo al sistema acusatorio. Pero yo quisiera que en las próximas sesiones se nos informara más a fondo sobre estas materias".

A su vez el senador Enrique Pardo Parra sostuvo, como consta en el Acta número 4 de la sesión ordinaria del 23 de agosto de 1979, que "Necesitamos un Fiscal absolutamente independiente, nombrado por un periodo fijo, con los poderes necesarios, con la capacidad financiera necesaria para estructurar la policía judicial. Pero sobre todo tan independiente que pueda realmente tratar de que haya justicia en el país, al margen de lo que eventualmente puede interesarle a los cuerpos políticos de la Nación".

Es obvio que esta independencia no se



logra sino integrando la investigación penal a la Rama Jurisdiccional.

Para justificar la creación de la Fiscalía General de la Nación se arguye que el problema de la justicia radica en la deficiente instrucción de los sumarios. Consideramos ello cierto, pero a la vez que el remedio no es el apropiado. Lo indicado es fortalecer y hacer más eficiente la función de instrucción en cabeza de los jueces de instrucción, para lo cual es menester contar con recursos humanos, económicos y técnicos, que no surgen espontáneamente con solo crear el cargo al que nos hemos venido refiriendo.

Si existe el propósito decidido de mejorar la eficacia de la administración de justicia y se sabe cuál es la causa de sus deficiencias, lo lógico es eliminar aquella. Si la Fiscalía va a tener la misma penuria de que hoy padecen los jueces de instrucción, es obvio que no se cambiará en nada lo existente. Pero si existen los recursos presupuestales no es lógico que pasen a dárseles a otra institución, sino a aquella que no ha podido actuar por estar necesitándolos. Lo acertado es darle a los jueces las herramientas que les permitan cumplir con su misión.

A estas conclusiones llegó el Foro Nacional Judicial, realizado en Bogotá en el mes de julio de 1979, el cual concluyó que a la Fiscalía General de la Nación se podía conceder la función acusadora pero no a la jurisdiccional de instruir los sumarios.

En la sesión ordinaria del 28 de agosto de 1979, como consta en el Acta número 5, los senadores Federico Estrada Vélez y Carlos Augusto Rodado Noriega sostienen, también, que el Fiscal General de la Nación no debe tener facultades investigativas sino de acusación.

También sostienen que la acción penal debe estar en cabeza de cualquier ciudadano que considere necesario poner una denuncia y no sólo en cabeza del Fiscal General.

En la etapa instructiva se está definiendo nada menos que lo atinente a la libertad de las personas. Ello no puede realizarse por un organismo ejecutivo o administrativo, sino jurisdiccional. Siempre que se defina algo sobre los derechos fundamentales de la persona, aquellos que tutela especialmente la Carta, esa definición tiene que ser jurisdiccional.

En esas mismas discusiones el senador Miguel Escobar Méndez expresó: "Creo que hay un consenso general de que hay una crisis en la administración de justicia, especialmente en el ramo penal. Si queremos salir de esa crisis y poner a funcionar una justicia penal verdaderamente operante, nadie puede abrigar la menor duda de que eso requerirá una fuerte inversión del Estado en la organización y montaje de un aparato judicial verdaderamente eficiente. Eso lo está reclamando la Nación, eso lo está reclamando todo el mundo y todos los

días. Entonces, el Estado tendrá que tomar las decisiones de hacer unas inversiones importantes en la administración de justicia, si quiere que funcione. Porque de lo contrario, como usted lo ha dicho, una verdad de perogrullo, de nada valen las reformas si no se desarrollan en todos sus aspectos, incluido el gasto público que eso significa".

Como puede verse, desde el año de 1979 se planteaba que el problema lo constituía realmente la falta de recursos de la Rama Jurisdiccional.

Además todos los senadores fueron enfáticos en el hecho de que el Fiscal no podía tener una procedencia política y que debía ser absolutamente independiente de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Para ello su origen tenía que ser jurisdiccional, hecho que conduce a concluir que el mejor sistema es el que provenga de la Rama Jurisdiccional, sin necesidad de crear nuevas instituciones dentro de ella, sino fortaleciendo y haciendo efectiva la actual instrucción criminal.

Consideramos inconveniente otorgarle un nivel constitucional a un sistema procesal como el acusatorio, que no ha sido suficientemente probado en nuestro medio y que puede ser establecido por la ley, si se estima solo en forma parcial, como lo prevé el Código de Procedimiento Penal actual.

MARIA TERESA GARCES LLOREDA

## Constancia

Mucho se ha discutido en torno a la inclusión de la palabra Dios en nuestra nueva Carta Política. Los constituyentes abajo firmantes consideramos que el credo religioso es un asunto íntimo de la persona y que la relación entre Dios y el individuo es de índole estrictamente personal. Así, constituciones de países tan religiosos como Colombia (Estados Unidos, Francia, España y el Vaticano) no mencionan a Dios en los preámbulos.

En el caso colombiano, aunque su población es en su mayoría católica, existe una diversidad de cultos. Las distintas comunidades étnicas en general son politeístas. Además en el país hay musulmanes, hebreos, protestantes, agnósticos y ateos. Entonces mal haríamos en consagrar el pluralismo, la igualdad y el respeto en lo relativo a los cultos, las culturas y las

formas de pensamiento, para negarlo en los primeros renglones de la Constitución.

Por todo ello, pensamos que la nueva Constitución que queremos darle a Colombia no debe incluir la palabra Dios en su preámbulo. Sin embargo, también somos conscientes de que nuestro deber es interpretar el querer del pueblo que nos eligió y parece que existe entre éste consenso a favor de la inclusión del nombre de Dios. Por esta razón votaremos a favor del preámbulo que fue acogido por la mayoría de la Comisión Primera, en el cual se invoca la protección de Dios pero se deja a la conciencia y a las creencias de las personas definir los atributos de la divinidad.

GERMAN TORO

MARIA MERCEDES CARRANZA