



# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 115

Santa Fe de Bogotá, D. C. martes 16 de julio de 1991

Edición de 28 Páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF

Presidente

ALVARO GOMEZ HURTADO

Presidente

HORACIO SERPA URIBE

Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR

Secretario General

FERNANDO GALVIS GAITAN

Relator

## Relatoría

# Instalada la Comisión Legislativa

Funciones de la Comisión

Quiénes Son los Comisionados

Textos: MARLENY HERNANDEZ

(Pág. 2)

# Actas de Sesión Plenaria

Sábado 25 de mayo de 1991

(Pág. 6)

Ponencia para Segundo Debate

# La Administración de Justicia

Constituyente: MARIA TERESA GARCES LLOREDA

(Pág. 18)

# Tres Semanas Como Constituyente

Por: RODRIGO LLORENTE MARTINEZ

(Pág. 24)

# Instalada la Comisión Legislativa

Textos: MARLENY HERNANDEZ

El Gobierno instaló en la tarde del lunes pasado la Comisión Especial que asesorará al presidente de la República en los desarrollos legales de la nueva Constitución.

Esta Comisión, con claros mandatos, otorgados por la Asamblea Nacional Constituyente, está integrada por treinta y seis comisionados y un representante del Gobierno.

## FUNCIONES DE LA COMISION

Las siguientes son las funciones de la Comisión Especial definidas por la Asamblea Nacional Constituyente:

**Artículo Primero:** Revístese al presidente de la República de facultades para: a) Expedir las normas que organicen la fiscalía general y las normas de procedimiento penal. b) Reglamentar el derecho de tutela. c) Tomar las medidas administrativas necesarias al establecimiento de los servicios de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura. d) Expedir el presupuesto general de la Nación para la vigencia de 1992.

**Artículo Segundo:** "Créase una comisión especial de 36 miembros elegidos por la Asamblea Nacional Constituyente por cuociente electoral, de los cuales la mitad podrán ser delegatarios, que se reunirá entre el 15 de julio y el 4 de octubre de 1991, y entre el 18 de noviembre de 1991 y el día de la instalación del nuevo Congreso (1° de diciembre)".

"Esta Comisión Especial tendrá las siguientes atribuciones:

a) Improbar por la mayoría de sus miembros, en todo o en parte, los proyectos de decreto que prepare el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo anterior, o los que se derivan de facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República en otras disposiciones del presente acto constituyente. Los artículos improbados no podrán ser expedidos por el Gobierno".

b) Preparar los proyectos de ley que considere convenientes para desarrollar la Constitución. La Comisión Especial podrá presentar dichos proyectos para que sean debatidos y aprobados por el Congreso de la República.

c) Reglamentar su funcionamiento.

**Parágrafo.-** Si la Comisión Especial no aprueba el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1992, registrará el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o reducir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

El presidente de la República designará un representante del Gobierno ante la Comisión Especial, el cual tendrá voz e iniciativa.

**Artículo Cuarto:** Los decretos expedidos en ejercicio de las facultades del estado de sitio hasta la fecha de promulgación del presente acto constituyente, continuarán rigiendo por un plazo máximo de noventa días, durante los cuales el Gobierno Nacional podrá convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, si la Comisión Especial no los imprueba.

**Artículo Quinto:** Los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los anteriores artículos, tendrán fuerza de ley, y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional".

## Quiénes Son los Comisionados Partido Liberal

### FERNANDO CARRILLO FLOREZ

Abogado socio-economista de la Universidad Javeriana, cuya tesis fue laureada.

Es profesor de Derecho Constitucional y Finanzas Públicas en las universidades de Los Andes, Javeriana, Rosario, Sabana y Santo Tomás.



Es máster en Derecho Público y Finanzas Públicas de la Universidad de Harvard, consejero presidencial para la reforma institucional y autor de diversas obras y artículos en Derecho Constitucional y Derecho Económico y fue ganador del primer concurso nacional sobre Derecho Económico.

Fue presidente de la Comisión IV permanente de la Asamblea Constituyente, encargada de los asuntos de justicia y Ministerio Público.

### EDUARDO VERANO DE LA ROSA

Administrador de empresas, egresado de la Universidad del Norte, en Barranquilla. M.B.A. en Columbia University de New York.

Adelantó estudios con la Organización de los Estados Americanos (OEA) relacionados con el Desarrollo Regional Urbano.

En la empresa privada, se desempeñó como gerente de filiales de Cementos del Caribe; Gerente del Área Metropolitana de Barranquilla.

Además, fue subgerente financiero y de planeación de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla; Gerente de la Empresa Municipal de Teléfonos de la capital del Atlántico; Gerente de la Electricidad del Atlántico y miembro de la junta directiva de la Universidad del Norte.



### ANTONIO JOSE CANCINO MORENO

Abogado egresado de la Universidad Externado de Co-

lombia, especializado en Derecho Penal, en la Universidad de Harvard. Profesor de las Universidades Externado de Colombia, del Rosario y de la Escuela de Cadetes de Policía General Santander.

Es miembro de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, ex-magistrado del Tribunal Superior de Bogotá, y ex-conjuez de la Corte Suprema de Justicia y miembro de la Comisión Redactora del Código Penal.

También fue miembro del grupo de apoyo de la Asamblea Nacional Constituyente y autor de importantes obras de Derecho Penal y consultor de las Naciones Unidas.



### GERMAN SARMIENTO PALACIO

Abogado bogotano. Secretario de Gobierno y alcalde mayor

(e) de Santa Fe de Bogotá. Presidente de la Fundación en Defensa del Interés Público, (Fundepúblico). Autor del libro "Las acciones populares en el Derecho Privado Colombiano".



### RICARDO BARRIOS

Dirigente liberal del Atlántico, fue representante a la Cámara y miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.



# Partido Liberal

## JORGE HERRERA BARONA

Dirigente liberal del Valle, gobernador de su departamento, fue presidente de la División Mayor del Fútbol Dimayor. De amplia trayectoria política y deportiva, llega a la Comisión Legislativa llamado por su partido.



## JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO

Abogado de la Universidad de Cartagena, administrador público, especializado en Economía y Finanzas en París.



Secretario del Consejo de Ministros y Cónsul de Colombia en Boston, EUA; Catedrático y autor de varios libros.

En la Asamblea Nacional Constituyente trabajó en el Capítulo de la Justicia e insistió durante sus intervenciones que los jueces están obligados a cumplir los términos procesales.

## DIEGO URIBE VARGAS

Abogado, especializado en Derecho Internacional en la Academia de la Haya. Secretario de Gobierno y Gobernador de Cundinamarca; Ministro de Relaciones Exteriores y embajador de Colombia ante el Gobierno de Francia y jefe de Misiones Diplomáticas en las Naciones Unidas.



También fue concejal, diputado, representante a la Cámara y Senador de la República.

Es profesor de las Universidades Nacional y Jorge Tadeo Lozano.

Ha escrito 14 libros sobre Derecho Internacional y Constitucional.

## CARLOS LEMOS SIMMONDS

Político y periodista, ha ocupado diversos cargos en el Gobierno Nacional; Ministro Delegatario, embajador de Colombia ante la OEA, ministro de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones, de Justicia, de Gobierno, gobernador del Cauca.



Fue director de la revista "Consigna", comentarista de radio y es columnista de "El Tiempo".

## HERNANDO AGUDELO VILLA

Dirigente de Antioquia, economista, ideólogo del Partido Liberal.

Fue Ministro de Hacienda y Crédito Público, también Representante a la Cámara y Senador de la República.

Actualmente presidente de la Sociedad Económica de Amigos del País.

Agudelo Villa tiene una vasta experiencia en los temas fiscales y políticos del país.



## HELENA HERRAN DE MONTOYA

Abogada de la Universidad de Antioquia, especializada en metodología y técnica de la investigación bibliográfica y jurídica.

Fue gobernadora del departamento de Antioquia, gerente del Instituto de Crédito Territorial, regional de Antioquia;

Secretaria de Asuntos Fronterizos de la Presidencia de la República; Secretaria general del Ministerio de Gobierno y gerente de la Compañía de Fomento Cinematográfico, Focine.



## CARLOS FERNANDO GIRALDO

Columnista del diario La Patria de Manizales.

Es abogado egresado de la Universidad de Caldas y especializado en Economía, en los Estados Unidos. Es oriundo de Manizales.

Director de la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, capítulo de Caldas; Secretario general del Instituto de Seguros Sociales en Manizales y gerente del Instituto para el Desarrollo de Caldas, (IDECA).

Alcalde de Manizales; Gobernador de Caldas y senador de la República por esa circunscripción electoral.



## OTILIA DUEÑAS VANIN

Abogada egresada de la Universidad Externado de Colombia y especializada en Administración Económica y Financiera en el Instituto Internacional de Administración Pública y Derecho Público en París, Francia.



Oriunda de Guapi (Cauca) trabajó como asesora jurídica de DAINCO; Intendente (e) del Putumayo; Secretaria General del ICBF y directora regional de ese organismo para intendencias y comisarías. Fue asesora en la Asamblea Nacional Constituyente del delegado Jaime Benítez Tobón.

# Alianza Democrática M-19

## LUIS EMIRO VALENCIA

Economista, militó en la Unión Patriótica, llegó al M-19 proveniente de los "Círculos Bernardo Jaramillo".

Es investigador social y en la Asamblea Nacional Constituyente fue asesor del delegado Angelino Garzón. (AD. M-19).



## MARTA MONTOYA

Es conocida en Colombia por su agilidad y versatilidad en el manejo de la información.

Fue secretaria de información y prensa de la Presidencia de la República, durante el Gobierno de Julio César Turbay Ayala, y secretaria privada (e) del jefe de Estado en varias ocasiones.

También fue delegada del Gobierno colombiano ante las Naciones Unidas.

Fue directora del periódico El Pueblo de Cali y del Noticiero Todelar de Colombia y, además, asesora de Carlos Pizarro Leongómez.



## JUAN CARLOS FLOREZ ARCILA

Profesor de los departamentos de historia y geografía de las universidades Los Andes y Javeriana.

Flórez Arcila fue miembro del equipo que redactó el proyecto de reforma constitucional de la Alianza Democrática M-19. Fue asesor en la Asamblea Nacional Constituyente del delegado Abel Rodríguez Céspedes.



## ARMANDO NOVOA

Abogado de la Universidad Externado de Colombia, profesor de las universidades Libre y Autónoma, especializado en Derecho de Trabajo, asesor de Otty Patiño, director de la Revista 2010. (AD M-19).

Coordinador del equipo que diseñó las propuestas del M-19 en la Asamblea, responsable de la educación política de los cuadros del M-19.

## Alianza Democrática M-19

### GUILLERMO RAUL ASPRILLA CORONADO

Abogado de la Universidad Nacional con maestría en análisis de problemas políticos económicos e internacionales contemporáneos, en el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo de la Economía.



Es asesor de la Universidad Distrital "Francisco José de Caldas".

Trabajó en la Superintendencia de Notariado y Registro y es consultor del Fondo de Previsión Social.

Asesor de Rosemberg Pabón Pabón y de las Comisiones de Estilo y codificación de la Asamblea Nacional Constituyente.

(AD, M-19).

### ALVARO VILLARRAGA SARMIENTO

Físico de la Universidad Distrital de Bogotá. Fue impulsor del Movimiento Pedagógico. Ha escrito diversos ensayos en publicaciones de investigación y educación popular.



Miembro de la comisión Política del Movimiento Esperanza, Paz y Libertad, EPL.

Fue negociador de la comisión bilateral sobre derechos humanos y superación de la violencia.

### HIDELA DE ZULUAGA

Representante a la Cámara por Alianza Nacional Popular.

ANAPO, en el periodo 70-74. Ha sido Cónsul General de Colombia en Guayaquil, Ecuador y en Bolívar, Venezuela. Encargada de negocios de Colombia en Trinidad Tobago.



En la actualidad es la Directora Administrativa de la Alianza Democrática M-19 y asesora en la Constituyente de Antonio Navarro Wolff.

### CARLOS ALONSO LUCIO

Dirigente del M-19 del Valle del Cauca, militante de esa organización desde hace algunos años.

Participó de manera activa en el proceso de diálogo con el Gobierno junto con Carlos Pizarro Leongómez.

(AD, M-19).

### FERNANDO CORAL VILLOTA

Abogado de la Universidad La Gran Colombia, natural de Pasto, con 37 años de edad, Fernando Coral

trabajó en la coordinación de varias propuestas que la Alianza Democrática M-19 presentó en la Asamblea Nacional Constituyente. Fue asesor del delegado Carlos Ossa Escobar. Está afiliado por supuesto al partido AD, M-19.



## Partido Social Conservador

### ANIBAL FERNANDEZ DE SOTO

Economista, dirigente conservador, fue Alcalde Mayor de Bogotá, concejal de Santa Fe de Bogotá y diputado a la Asamblea de Cundinamarca. (P.S.C.).



### RODRIGO LLORENTE MARTINEZ

Remplazó en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente al ex presidente Misael Pastrana Borrero.

Llorente Martínez ocupó las carteras de Desarrollo y Hacienda.

Fue presidente del Banco Cafetero y director de la Oficina para Europa del Banco Industrial de Desarrollo, BID.

Actualmente es profesor universitario en las cátedras de Economía y Hacienda Pública.

Antes de llegar a la Constituyente, trabajó sobre la reforma al Banco de la República, como entidad autónoma e independiente con limitaciones estrictas al crédito al Gobierno Nacional para controlar la inflación.

También trabajó en otros proyectos económicos e intervención del Estado en la economía, manejo del presupuesto, control fiscal y reordenamiento de las entidades territoriales. (P.S.C.).



### JAIME CALDERON BRUGES

Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Oriundo de Valledupar, Cesar.

Fue alcalde de Valledupar; vicepresidente nacional del Banco Ganadero; director nacional del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, I.C.C.E.

Es catedrático de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y como secretario general del Partido Social Conservador.

En el Ministerio de Trabajo fue jefe de la oficina de asuntos campesinos y en el de Agricultura, jefe de la Organización campesina. Vicepresidente y Presidente de Almagrario. Profesor de Administración de Empresas en el Rosario.

### HERNAN VALLEJO MEJIA

Nació en Pereira, estudió derecho y economía en la universidad Javeriana y se especializó en finanzas en la universidad Syracuse de Estados Unidos.

Fue ministro de Agricultura, alcalde de Pereira, subdirector del Sena, primer director de la Unión de Países Exportadores de Banano, UPEB.

Fue gerente general de la Federación Nacional de Ganaderos, Fedegán; concejal de Pereira y, candidato a la Alcaldía Mayor de Bogotá.



## Mensajes

Santa Fe de Bogotá, julio 9 de 1991  
Doctor  
LUIS CORDOBA  
Ciudad

Apreciado doctor:

Al finalizar las actividades de la Asamblea Nacional Constituyente, deseamos expresarle nuestro agradecimiento por su permanente y eficaz colaboración en las

transmisiones en directo que T.V. CABLE realizó de las sesiones de la Asamblea.

Sea esta la oportunidad para hacer un reconocimiento a usted y a sus colaboradores por su incommensurable labor en este proceso histórico del que fuimos testigos presenciales.

Cordialmente,

JAIME HUMBERTO LOPEZ MESA, Gerente General

## Constancia

DEL DELEGATARIO RODRIGO LLORENTE MARTINEZ

Consigné mi voto negativo al último inciso del Artículo 312 en el que se aprobó el reconocimiento y pago de honorarios a los Concejales miembros de las corporaciones públicas municipales por las sesiones de trabajo a que asistan, porque considero que este cambio no sólo es inconveniente sino que afecta el espíritu de servicio público que siempre ha inspirado a las personas que han ocupado estas posiciones y que constituye una de las más hermosas tradiciones cívicas de nuestra historia republicana, que sería seriamente quebrantada con esta reforma.

# Movimiento de Salvación Nacional

## ADELAIDA ANGEL ZEA

Abogada de la Universidad del Rosario, hizo estudios en la Facultad Internacional de Derecho Comparado de Estrasburgo.

Es experta en Derecho Constitucional y Administrativo y tiene cátedra en la Universidad del Rosario. Fue asesora en la Asamblea Nacional Constituyente del delegado Luis Guillermo Nieto.



## SUSANA MONTES DE ECHEVERRY

Abogada, asesora del Movimiento de Salvación Nacional en la Constituyente.

Fue vice-procuradora general de la Nación, dirige el área de Derecho Público en pregrado y post-grado en gestión pública en la Universidad de Los Andes.



## LUIS GUILLERMO NIETO ROA

Gobernador de Boyacá, superintendente de Sociedades, trabajó en la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Es abogado egresado de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente impulsó la reforma al Congreso de la República, especialmente, la eliminación de los auxilios parlamentarios y la creación del estatuto del congresista.

(M.S.N.)



## FELIPE VALLEJO GARCIA

Abogado egresado de la Universidad del Rosario (donde se distinguió como Colegial de Número); Máster en leyes de la Universidad de Yale; Profesor de Derecho Civil en la Universidad del Rosario.

Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia; Abogado independiente que ejerce en los campos del Derecho privado y del Derecho comercial internacional.

(Liberal).



## JUAN MANUEL CHARRY URUENA

Abogado del Rosario con estudios constitucionales en Madrid. Ha ocupado entre otras posiciones, la Procuraduría Auxiliar, director del Departamento Jurídico Nacional de Colmena y Asesor del constituyente Carlos Lleras de la Fuente.

Tiene diversas monografías y escritos sobre jurisprudencia y derecho constitucional bogotano. (M.S.N.)



# Otros Grupos Políticos

## AIDA ABELLA ESQUIVEL

Sicóloga de la Universidad Nacional, fue secretaria general del Sindicato de Trabajadores del M. de Educación.

Entre sus ejecutorias se mencionaron: presidenta de Fenaltrase; delegada de los trabajadores ante la O.I.T. (Organización Internacional de Trabajo) en Ginebra; representante de Colombia en el Congreso Mundial de Mujeres que se realizó en Chipre en 1985. De destacada actuación en la Asamblea Nacional Constituyente es militante de U.P. (Unión Patriótica).



## JAIME ORTIZ HURTADO

Master en teología, egresado del Seminario Teológico Presbiteriano en Sao Paulo, Brasil.

Es doctor en derecho y ciencias políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

Ocupó el cargo de pastor de iglesias evangélicas de Colombia; rector del Seminario Bíblico de Colombia y también ejerce la profesión de abogado. Ha escrito artículos relacionados con las iglesias evangélicas y actualmente prepara un libro sobre el mismo tema.

Plensa que la Nueva Constitución Política de Colombia es fundamentalmente la Carta de los derechos humanos y el inicio de un nuevo orden orientado hacia la justicia social. (M. Evangélico).



## FRANCISCO ROJAS BIRRY

Nació en el resguardo de Catrú, municipio "Pie de Pato", Alto Baudó, departamento del Chocó.

Estudió en el internado indígena de Catrú sus primeros años de educación básica. Luego ingresó al seminario San Pío X, de la diócesis de Istmina, y el año siguiente, terminó la primaria en el Instituto Técnico Agropecuario de "Pie de Pato".



En 1981 concluyó estudios secundarios, en el gimnasio anexo a la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba".

Realizó un semestre de trabajo social en la Universidad Tecnológica del Chocó, pero luego tomó la determinación de ingresar a la facultad de derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín. (Movimiento Indígena).

## MANUEL ANTONIO MUÑOZ URIBE

Bachiller del Liceo Antioqueño de la Universidad de Antioquia. Abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia. Magister en Sociología de la Educación Facultad de Educación Universidad de Antioquia.



Dieciséis años en ejercicio de la profesión de abogado en materia laboral y administrativa. Autor del libro "Cátedras para la Democracia. —Por los caminos del Constituyente Primario"— con dos ediciones en el año de 1990.

Asesor E.P.L. (Esperanza, Paz y Libertad), Constituyente Dr. Jaime Fajardo Landaeta y designado para la Comisión Especial Legislativa.

# ACTA DE SESION PLENARIA

(Sábado 25 de mayo de 1991)

Presiden los Honorables Constituyentes:

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
**HORACIO SERPA URIBE**  
**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**

**ORDEN DEL DIA DE LA  
 SESION PLENARIA  
 SABADO 25 DE MAYO de 1991  
 HORA 9:00 a.m.**

1. Llamado de lista.
2. Lectura y consideración del acta de la sesión anterior.
3. Continuación del debate sobre:
  - a) Rama Legislativa del Poder Público.
  - b) Estatuto del Congreso.
  - c) Artículo Calidades.
  - d) Artículo Inhabilidades.
  - e) Artículo Incompatibilidades.
  - f) Artículo Conflictos de interés.
  - g) Artículo Pérdida de la investidura.
  - h) Artículo Fuero de los congresistas.
 PONENTES: Luis Guillermo Nieto Roa, Alvaro Echeverri, Hernando Yepes, Alfonso Palacio, Arturo Mejía.
4. Lo que propongan los señores constituyentes.

**Presidencia:** Alvaro Gómez H., Antonio Navarro W., Horacio Serpa U. Secretario general, Jacobo Pérez Escobar.

## I

A las nueve y cincuenta minutos de la mañana, la Presidencia dispone que se llame a lista y contestan los siguientes honorables constituyentes:

BENITEZ TOBON JAIME  
 CARRILLO FLOREZ FERNANDO  
 CASTRO JAIME  
 ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN CARLOS  
 FALS BORDA ORLANDO  
 GALAN SARMIENTO ANTONIO  
 GARZON ANGELINO  
 GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO  
 GOMEZ HURTADO ALVARO  
 GOMEZ MARTINEZ JUAN  
 HERRAN DE MONTOYA HELENA  
 HOLGUIN ARMANDO  
 HOYOS NARANJO OSCAR  
 LONDOÑO JIMENEZ HERNANDO  
 LLERAS DE LA FUENTE CARLOS  
 LLOREDA CAICEDO RODRIGO  
 MOLINA GIRALDO IGNACIO  
 MUELAS HURTADO LORENZO  
 NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE  
 NIETO ROA LUIS GUILLERMO  
 OSSA ESCOBAR CARLOS

PABON PABON ROSEMBERG  
 PALACIO RUDAS ALFONSO  
 PASTRANA BORRERO MISAEL  
 PATIÑO HORMAZA OTTY  
 PEREZ GONZALEZ-RUBIO JESUS  
 PERRY RUBIO GUILLERMO  
 PLAZAS ALCID GUILLERMO  
 RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO  
 REYES REYES CORNELIO  
 RODADO NORIEGA CARLOS  
 RODRIGUEZ CESPEDAS ABEL  
 SERPA URIBE HORACIO  
 TORO ZULUAGA JOSE GERMAN  
 URIBE VARGAS DIEGO  
 VELASCO GUERRERO JOSE MARIA  
 VERANO DE LA ROSA EDUARDO  
 YEPES ARCILA HERNANDO  
 ZAFRA ROLDAN GUSTAVO  
 ZALAMEA COSTA ALBERTO

La Secretaría informa que existe quórum para decidir (han contestado cuarenta —40— señores Constituyentes), y, en tal virtud, la Presidencia declara abierta la sesión.

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

CALA HEDERICH ALVARO FEDERICO  
 CARRANZA CORONADO MARIA MERCEDES  
 CUEVAS ROMERO TULLIO  
 CHALITAS VALENZUELA MARCO ANTONIO  
 ECHEVERRY URUBURU ALVARO  
 EMILIANI ROMAN RAIMUNDO  
 ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO  
 FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.  
 GARCÉS LLOREDA MARIA TERESA  
 HERRERA VERGARA HERNANDO  
 LEMOS SIMMONDS CARLOS  
 LEYVA DURAN ALVARO  
 MARULANDA GOMEZ IVAN  
 MEJIA BORDA ARTURO  
 OSPINA HERNANDEZ MARIANO  
 PINEDA SALAZAR HECTOR  
 ROJAS NIÑO GERMAN  
 SALGADO VASQUEZ JULIO SIMON  
 SANTAMARIA DAVILA MIGUEL  
 TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES  
 VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO  
 VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS

Dejan de concurrir los señores constituyentes: Abella Esquivel Aida Yolanda, Nieto Roa Luis Guillermo, Daniel (con excusa)

Arias López Jaime, Fajardo Landaeta Jaime, Guerrero Figueroa Guillermo (con excusa), Mejía Agudelo Darío, Ortiz Hurtado Jaime, Ramírez Cardona Augusto, Rojas Birry Francisco, Yepes Parra Miguel Antonio, Ortiz Sarmiento José Matías (delegatario con voz).

Asiste, con voz pero sin voto, el señor Constituyente Alfonso Peña Chepe, vocero del Movimiento Quintín Lame.

## II

La Presidencia somete a consideración el Acta de la sesión plenaria correspondiente al viernes 24 de mayo de 1991 —que es leída previamente por la Secretaría— y la honorable Asamblea le da su aprobación.

Dentro de este punto, el señor Constituyente Guillermo Plazas Alcíd solicita de la Secretaría se incorporen al Acta de la sesión de ayer la ponencia sobre Relaciones Internacionales que fue publicada en la "Gaceta" número 68, las actas de la Comisión Tercera y las actas que anuncia suministrará a la Secretaría, de la Subcomisión, ello con el objeto de que, según estima, quede integrado todo el material relativo a la discusión sobre las Relaciones Internacionales.

Por su parte, el señor Constituyente Augusto Ramirez Ocampo señala:

Para efectos de solicitar que en el Acta se tome en consideración que yo solicité, en el momento en que se alteró el orden del día, primero que lamentaba ese hecho porque la Estructura del Estado ha debido estar antes que el resto de la discusión; y, segundo, para solicitar que se publiquen en la "Gaceta" los fundamentos que yo he presentado para sostener la tesis de las cinco Ramas del Poder Público.

El señor Presidente indica que ya se ordenó esta publicación por parte de la Secretaría.

## III

En moción de orden, hace uso de la palabra el señor constituyente Eduardo Verano de la Rosa para solicitar a la "Comisión Gestora del Acuerdo Político" un informe sobre las labores de ésta. Aduce que se ha notado con mucha preocupación que "por fuera de esa Comisión Gestora se viene tratando de crear un nuevo clima y de generar un acuerdo; desdibujando así el

propósito para el cual fue creada esta Comisión".

El señor Constituyente Eduardo Espinosa Faciolince anota que comparte la inquietud del doctor Verano, pero sugiere que la discusión se haga después de que se cierre la lista de oradores con respecto al tema que figura en el orden del día.

En relación con el asunto planteado, el señor Constituyente Augusto Ramírez Ocampo informa:

La Comisión Gestora se ha reunido

para efectos de tratar los temas de los Actos Constituyentes de ejecución inmediata; ha tomado decisiones a ese particular; ha estado convocada en estos últimos dos días para efectos de seguir con su trabajo, pero lamentablemente no ha habido el quórum necesario. Esta mañana, a las ocho de la mañana, estábamos convocados y concurrimos cuatro miembros de la Comisión Gestora. Ese es el informe que quiero dar.

#### IV

Al volverse sobre el tema debatido en la sesión de ayer, de unicameralismo y bicameralismo, es concedido el derecho al uso de la palabra, en su orden, a los honorables constituyentes Augusto Ramírez Ocampo, Antonio Galán Sarmiento y Horacio Serpa Uribe.

En su intervención, el señor constituyente Serpa Uribe manifiesta:

—Me proponía ocupar los diez minutos de la intervención hablando sobre el tema de bicameralismo, pero me han surgido unas inquietudes a raíz de los comentarios del doctor Verano de la Rosa; y como quiera que ese aspecto tiene que ver con el tema del Congreso, en relación con el aspecto que comento me voy a contentar con decir que voy a respaldar la fórmula bicameral; que por cierto tiene una amplísima acogida en el seno de la bancada liberal, y a dejar como constancia un escrito en el que, antes de hoy, hice referencia a lo que considero deben ser las reformas del Congreso. Reformas con las que en general el Liberalismo está absolutamente comprometido: reformas en su integración; reformas en su funcionamiento; reformas en cuanto a un régimen severo de inhabilidades e incompatibilidades; reformas en general con sus funciones que han de ser de tal manera concebidas que le brinen respetabilidad y oportunidad de representar cabalmente al pueblo. Quiero, en relación con el Congreso, hacer referencia al tan tralajado comentario o planteamiento de su revocatoria. Aquí nos pusimos de acuerdo los representantes de las diferentes expresiones políticas en crear una Comisión Gestora de Acuerdos; en delegar, con autorización y con poderes, a representantes muy importantes de las distintas expresiones políticas y sociales para que exploraran la posibilidad de acuerdos, y ha venido reuniéndose y han comentado aspectos. Y los liberales hemos estado muy pendientes de los acuerdos y del adelanto de las actividades de la Comisión Gestora porque, como lo hemos manifestado en forma clara, tenemos el compromiso de cooperar para que Colombia tenga, para su futuro ejercicio y para sus próximas actividades, unas reglas del juego que sean concordantes con las inquietudes que tiene nuestro pueblo.

Pero hemos visto, sobre todo en las últimas veinticuatro horas, un dinamismo

extraordinario en lo que tiene que ver con las propuestas sobre la revocatoria, en lo que tiene que ver con estas circunstancias del Congreso de la República. Han surgido, de parte de distintas y de muy importantes y respetables entidades políticas las más diferentes propuestas. Y eso, claro, es fundamental y enriquece el debate y nos brinda un gran dinamismo en lo que tiene que ver con los asuntos que corresponde analizar a la Asamblea Nacional Constituyente. Sólo que se está participando, sin duda, en lo que yo llamaría la guerra de los comunicados y la guerra de las propuestas en los corredores o ante las cámaras de televisión. Se han venido haciendo, entonces, al respecto toda una serie de reflexiones, repito muy interesantes, pero seguramente en los escenarios menos apropiados. Entonces surge la propuesta de hacer las elecciones del Congreso en mayo del año entrante; y se plantea inmediatamente la propuesta de que la denominada revocatoria del Congreso se lleve a referéndum; e inmediatamente después surge la opinión de que ese referéndum debe hacerse al mismo tiempo con la elección del nuevo Congreso. Inmediatamente, surge otra expresión que recuerda la propuesta de que se haga la revocatoria inmediatamente y que se cite dentro de sesenta días al pueblo colombiano para lograr la composición de las nuevas Cámaras; en fin, en una febril actividad de propuestas que nos tiene perplejos a los liberales, porque nosotros designamos a unas personas para que analizaran estos criterios, para que estudiaran estas fórmulas; todas las fórmulas. El Liberalismo ha dicho: analizamos todas las fórmulas; participamos en todos los exámenes; en toda clase de reflexiones, y buscaremos, con la ayuda de los muy distinguidos representantes de las diferentes orientaciones políticas y sociales lo que mejor le convenga a Colombia.

Al término de su exposición, el señor Constituyente Serpa Uribe entrega a la Secretaría el siguiente documento para que se publique como constancia:

#### LA REFORMA DEL CONGRESO

Hay quienes aseguran que la Asamblea Nacional Constituyente es consecuencia directa del desprestigio del Congreso Nacional, objeto ciertamente de constantes cuestionamientos. No comparto el sentido absoluto de dicha apreciación; aun cuando convencido estoy de que existe en la Ciudadanía un enorme recelo contra la Institución Legislativa, consecuencia de su ineficacia tradicional, de los excesos clientelistas de muchos de sus integrantes y también en parte, de las exageradas cuando no injustas observaciones que a la Corporación y sus miembros les hacen muchos de los que añoran integrarla sin que les haya sido doble por razones distintas.

La Constituyente es consecuencia de la crisis general que afecta al País. Fue el desfogaje que encontró el llamado País Nacional para buscar a los problemas de violencia, corrupción y desamparo, soluciones diferentes a la represión y a las dilatadas y siempre ineficientes investigaciones, empeño en el que participaron no pocas fuerzas políticas, entre ellas, sectores bien definidos de las denominadas histó-

ricas. Recuérdese que junto al clamor estudiantil y las reclamaciones de muchos organizadores Sociales, fueron bastantes las voces y actuaciones que desde el Liberalismo y el Conservatismo se conocieron en busca de los cambios constitucionales pacíficos. Menciono a título de ejemplo, la posición que al respecto asumieron en su momento los presidentes Barco y Gaviria, sin cuyo concurso, cristalizado en conocidos Decretos Legislativos, no hubiese sido dable ni la revocatoria, ni la integración de la Gran Asamblea.

Pero es evidente que una de las razones que motivó más dicientemente a la opinión pública en favor de los cambios, fue la posibilidad de reformar el Congreso. En la campaña esta circunstancia aforó como una necesidad, que era planteada y debida todos los días en los más diversos escenarios. Y la verdad es que la Rama Legislativa exige modificaciones trascendentes. Lo sabe el Congreso, que permanentemente tramitó en las últimas décadas iniciativas de los propios Parlamentarios en busca de tan impostergerable objetivo, que salvo lo aprobado en la fallida Reforma de 1979, nunca prosperaron. Ese ha sido, a mi juicio, el mayor defecto de nuestro Parlamento. Ni el ausentismo, ni los tralajados viajes internacionales, ni la demora en los trámites, ni siquiera los "famosos" auxilios, de los que ciertamente se abusó con tan graves perjuicios para la Institución; han sido en mi concepto la mayor inconveniencia del Parlamento Colombiano. Ha sido, creo, su impermeabilidad al cambio, su aferrarse a unos procedimientos y situaciones desusadas, su reticencia a lo nuevo o a lo diferente, su recalcitrante actitud de conservar lo de hoy desconociendo las realidades de la Colombia moderna y traumatizada que requiere novedosos tratamientos para salir adelante.

Por ello, claro, se impone su reforma a fondo. Para que se ponga a tono con las exigencias de los días que alcanzamos y esté en condiciones de asumir el reto de enfrentar el porvenir. Lo que nunca se conseguirá si no se logra previa o concomitantemente la instauración de un nuevo régimen de partidos que convierta a las actuales expresiones grupistas, —desorganizadas, regionalizadas y personalizadas— en auténticas Colectividades políticas. Ese ha de ser el primer gran cometido nacional para llegar a las reformas del Congreso, pasando por la organización electoral, y determinadas decisiones que impidan el manipuleo eleccionario, como la Carrera Administrativa para todos los niveles de la Administración Pública y el llamado Voto Obligatorio, mediante parámetros que estimulen la presencia ciudadana en las urnas. Notable será para este efecto, claro, un régimen muy firme de garantías políticas y toda una reglamentación de aspectos que permitan el libérrimo ejercicio de la Oposición a todas las manifestaciones políticas, sin exclusiones de ninguna naturaleza.

Si es posible dar lugar a la sana controversia Partidista y se impone la emulación de los conceptos y la seducción ciudadana con las ideas y los programas; si se hace evidente que el gran peso del Poder Gubernamental no se usará para generar adhesiones y respaldos electorales; si se logra una mayoritaria concurrencia popular

a los certámenes democráticos; si el ciudadano logra tener la seguridad de que su opinión frente a los asuntos del Estado tiene un importante valor, se habrá logrado el primero y más importante de los pasos que debemos dar para el importante objetivo que estamos tratando. Será el relacionado con la integración de la Rama Legislativa, que a mi juicio ha de estar compuesta por dos Cámaras, de manera tal, eso sí, que la una no sea réplica de la otra, como ahora. Con procedimientos expeditos y ágiles tramitaciones en el asunto legislativo, siempre será mejor que existan dos instancias para resolver sobre los destinos nacionales, so pena de que en una sola Corporación la voluntad Legislativa sea subyugada por apremiantes circunstancias coyunturales o por la presión que a cualquier título ejerzan desde otras Ramas del Poder Público, o desde los refugios de quienes con tanta saña y diferentes pretextos agobian a Colombia con la fuerza y el crimen.

El Senado de la República, con una representación menor a la actual, integrado por colombianos de escogidas calidades, bien podría ser elegido por Circunscripción Nacional, siguiendo el extraordinario ejemplo de la manera como se eligió la Constituyente. La Cámara en cuyo seno debe haber vocería equitativa de todas las regiones de Colombia, sería en este caso elegida en circunscripción electoral regional. Una y otra Corporación coincidirían en responsabilidades legislativas, pero en determinados casos tendrían a su cargo funciones específicas, como tratar los asuntos Internacionales y los de Defensa Nacional en el Senado, y las cuestiones de presupuesto y Descentralización política, administrativa y fiscal en la Cámara de Representantes, a cuyos integrantes se les exigirían el mínimo de requisitos.

El nuevo Congreso debe funcionar con un severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Los ciudadanos condenados por la comisión de delitos, salvo los políticos, no deben tener acceso a las Cámaras, ni los que hubieren sido objeto de sanciones disciplinarias por actos de corrupción en la Administración Pública, por ejemplo, y las reelecciones habrán de ser limitadas, como exigencias deben existir para evitar las odiosas hegemonías familiares que se han venido imponiendo en la actividad Partidista. Los Congresistas no deben pertenecer a otras Corporaciones; en caso de ser llamados a ejercer tareas gubernamentales deben perder definitivamente la investidura si las aceptan; no han de poder ejecutar otras actividades que demanden ocupación mayor; de ninguna manera podrá tener ninguna clase de vinculación con el Estado, ni representar en las Corporaciones intereses privados; circunstancias que menciono sin que se pretenda en forma alguna agotar la relación de casos. Un sistema interno de comportamientos tendrá que existir, con capacidad de sancionar hasta la pérdida de la investidura, y desde luego que los miembros del Congreso, en ejercicio de la Soberanía Popular, deben estar sometidos al sistema de la Revocatoria del Mandato, que es una Institución cuya operancia se demanda desde todos los ángulos de la geografía Colombiana.

El nuevo Congreso debe tener instru-

mentos que permitan su operabilidad. El sistema de los quórum que faciliten la deliberación sin los inconvenientes del ausentismo, que tendrá que ser ejemplarmente sancionado, debe imponerse, con señalamiento de sesiones para votación, trabajo ordinario durante todo el año, sesiones públicas con escasísimas excepciones y sólo en caso de mucha gravedad, y con eliminación del voto secreto, que es un procedimiento que ampara hipocresías, pusilanimidad y muchas deslealtades con el pueblo elector.

La eliminación de los llamados privilegios congresionales es también imperiosa necesidad. La inviolabilidad de la palabra es algo así como una patente de corso para consagrar la irresponsabilidad en los juicios públicos de quienes por antonomasia han de ser el ejemplo de la ponderación y la seriedad: la inmunidad parlamentaria ha generado grotescas situaciones de impunidad, y es lógico que no se necesite si vamos a tener un régimen político que proscriba toda clase de atropellos o arbitrariedad; el sistema de los auxilios que tanto han envejecido la actividad política y tan gravemente ha afectado la credibilidad en las Cámaras, ha de ser proscrito inmediatamente, en norma que alcance las corporaciones públicas, de otro nivel; el sistema de las suplencias también debe ser superado, lo mismo que han de desaparecer toda clase de preferencias que, como en el caso de los viajes sin justificación, provoquen odiosas, innecesarias e inconvenientes diferencias con el grueso de la comunidad.

En este Congreso para el futuro, que habrá de contar con el apoyo popular porque en él se verán representados los habitantes todos de Colombia, ha de tenerse la obligación de consultar directamente con los ciudadanos determinadas y fundamentales decisiones —referéndum—, y para sus deliberaciones deben tener iniciativa legislativa, además de sus propios miembros, el Gobierno Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el procurador y el contralor, en los asuntos de su competencia, y el propio pueblo, mediante proyectos que tengan el respaldo de un número determinado de habitantes del país.

Por supuesto que para que este Congreso pueda cumplir bien y fielmente sus deberes con el pueblo, debe tener importantes responsabilidades, y estar colocado a la altura de la Rama Ejecutiva, en desarrollo del principio de la igualdad de los poderes públicos, tan desajustado en Colombia, en favor de la parte gubernamental que propone leyes al Congreso, las dicta en ejercicio de estado de sitio o en emergencia económica, tiene la exclusividad de iniciativa sobre especiales asuntos como el económico, y cuenta con el poder de demandar la atención exclusiva de sus proyectos, sin que el Parlamento pueda ejercer con eficacia la labor de fiscalización. Es en este aspecto donde ha de avanzarse fundamentalmente, por medio de instituir el sistema de las observaciones a los ministros, pero fundamentalmente introduciendo en nuestro régimen constitucional la Moción de Censura, que le permitirá adelantar cabalmente la facultad necesarísima del Control Político.

El Congreso debe impulsar el método de las audiencias públicas, y si resultare,

como lo alegan los entendidos, inconveniente recuperarle la iniciativa en el gasto público, al menos deberá tener capacidad de intervención en las cuestiones de planeación y de discusión de los programas gubernamentales de desarrollo, so pena de que se mantenga como ahora alejado de toda posibilidad de intervención en asuntos tan trascendentales y tan relacionados con el bienestar popular que ha de prodigarse desde las dos Cámaras.

Sus facultades de control de ninguna manera pueden circunscribirse a las arriba mencionadas. En las reformas al régimen del estado de sitio, ha de primar la intervención del Congreso, al menos de una de las Cámaras, en materia de consulta para su declaratoria en algunas de las instancias que se han propuesto, y sobre todo en lo tocante al examen del uso de las facultades extraordinarias. También debe operar lo propio en lo relativo con la emergencia económica. Y será trascendente que el Congreso pueda tener una especial intervención en lo relativo a la real garantía de los derechos civiles y políticos de los colombianos, tan hollados y desconocidos en nuestra Patria.

No he pretendido agotar la materia. Son muchas las iniciativas que existen sobre el particular, interesantes y necesarias. Han de aprobarse en la Gran Asamblea, como yo la llamo, las que se consideren convenientes, las que le brinden seriedad a la institución, las que le hagan ganar la solidaridad comunitaria. En esta crisis lacerante de legitimidad, cuando cunde alarmantemente la incredulidad en los asuntos del Estado, preciso resulta hacer un esfuerzo grande por actualizar y dar dimensión social y política a factores democráticos como el Congreso, sin cuyo funcionamiento adecuado no puede concebirse un régimen político popular.

No hay duda sobre que la crisis que afecta al país, es fundamentalmente política. Porque nuestra democracia es esencialmente acartonada y formal; porque del juego político han quedado excluidas importantes fuerzas distintas a las tradicionales, que por disposición constitucional han tenido "el encargo" de manejar los asuntos gubernamentales y de integrar, durante un buen número de años y con exclusividad, las corporaciones públicas; porque han prosperado hasta viciosos extremos las prácticas más inconvenientes, cuando no corrompidas, en el desarrollo de las cuestiones eleccionarias; porque la violencia ha azotado manifestaciones ideológicas y expresiones partidistas, en ocasiones hasta su exterminio; en fin, porque el sistema político actual no le ha garantizado al pueblo el goce de los más elementales beneficios sociales. Cambiándolo, habrá por lo menos la esperanza de un porvenir más grato, justo, conveniente y democrático.

En interpelaciones y en punto de orden, de nuevo se plantea la cuestión relacionada con la actividad de la "Comisión Gestora del Acuerdo Político", y acerca de ello expresan sus criterios los Constituyentes Jaime Castro, Alvaro Leyva, Carlos Holmes Trujillo, Misael Pastrana y Fabio Villa Rodríguez.

Al término de la discusión que al respecto

se suscita, el señor Constituyente Trujillo García, en asocio con los demás que suscriben, presenta la siguiente

### PROPOSICION

Altérese el orden del día y éntrese a discutir el tema de los Acuerdos Políticos.

(Fdos.) Carlos Holmes Trujillo García, Juan B. Fernández y Eduardo Espinosa Facio Lince.

Sometida a votación, en forma nominal como lo solicita el señor Constituyente Alfonso Palacio Ruda, una vez cumplido el conteo respectivo, la Secretaría anuncia el resultado que sigue: veinte (20) votos por la afirmativa y treinta y cuatro (34) por la negativa.

Por consiguiente, la proposición ha sido negada.

El Constituyente Trujillo García anota:

—Quiero dejar constancia de que se acaba de negar el propósito de buscar acuerdos políticos.

Siguiendo el punto señalado en el orden del día, a continuación intervienen los señores Constituyentes Carlos Lemos Simmonds, Carlos Holmes Trujillo García, Rodrigo Lloreda, Eduardo Espinosa Faciolince, Carlos Lleras de la Fuente, Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez González-Rubio, Misael Pastrana Borrero y Fabio Villa Rodríguez.

En sus intervenciones, los señores Constituyentes Espinosa Facio Lince, Rodado Noriega y Villa Rodríguez dejan, respectivamente, las constancias que en seguida se insertan:

### INTERVENCION CONSTANCIA DEL DOCTOR EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE ANTE LA SESION PLENARIA DE LA ASAMBLEA DEL DIA 25 DE MAYO.

#### Congreso: Bicameralismo vs. Unicameralismo

Felicitó a los ponentes por la forma tan completa e ilustrativa como han tratado el tema que nos ocupa.

Debo comenzar por leer textualmente el párrafo N° 1 de la ponencia sobre la Rama Legislativa del Poder Público, ubicado en la página 2 de la Gaceta N° 79 que dice: "Sin duda la reforma de la institución legislativa colombiana constituye uno de los aspectos vitales del actual proceso de renovación constitucional a cargo de esta Asamblea Constituyente, al punto que puede decirse, sin temor a equivocación, que si algún mandato recibió dicha Asamblea del pueblo colombiano fue la de modificar sustancialmente la estructura y funcionamiento del Congreso Nacional".

Hago esto con el fin de señalar que estoy de acuerdo con el hecho de que hemos comenzado con ese debate, precisamente a desarrollar un tema vital contenido en el mandato popular recibido. Por ello mismo, es ineludible recordar ese factor de "freno", constituido por las inhabilidades futuras de los Constituyentes, para que no participemos en elecciones para Corporaciones en el 92 ni en el 94, freno a los impulsos inconscientes, y también conscientes, exis-

tentes en la psiquis de todos y cada uno de nosotros. Impulsos que surgen de deseos que buscan realización, sobre todo si tienen vida dentro de una forma particular de actividad mental, llamada proceso primario del pensamiento.

Ese freno fue el origen real de las inhabilidades planteadas, a lo que se le agregó el obligar a los miembros de Corporaciones, del Ejecutivo y del mismo sector privado, que no deseaban hacer esta reforma constitucional, amarrados a un seguro que podemos llamar "de objetividad" y al mismo tiempo quedar inhabilitados, no aspirarán.

Aquí creo necesario citar los numerales 7 y 9 del comunicado a la opinión pública que emitió el Constituyente Antonio Galán, en el día de ayer:

"7. Los Constituyentes no podemos legislar en beneficio personal, pues estaríamos perdiendo altura moral ante el pueblo y ante la historia. Debemos cumplir la palabra empeñada en el Acuerdo y en nuestras reiteradas manifestaciones de compromiso efectuadas durante el proceso de la ANC para una Colombia nueva libre y en paz".

"9. Modificar las reglas del juego existentes requiere del total acuerdo de las partes involucradas en el pacto firmado el pasado 2 de agosto de 1990. De lo contrario, tan solo el pueblo podrá modificarlas".

Por ello solicito que se le dé debate al Acto de Vigencia inmediata propuesto por el delegado Augusto Ramírez Ocampo.

Con referencia al monocameralismo versus bicameralismo, estoy de acuerdo con los defensores del sistema bicameral. Por ello solamente deseo resaltar el párrafo de la última columna de la página cinco de la Gaceta N° 79, que dice:

"Una Asamblea única dueña por sí sola de poder parlamentario se inclinará a formarse una idea excesiva de su potestad y de su cometido, tanto más temible cuanto que, por emanar del sufragio universal, pretenderá representar soberanamente la voluntad del país. La dualidad de Cámaras, al hacer depender la acción legislativa y parlamentaria en el concurso de voluntades de dos asambleas distintas, excluye la omnipotencia de cada una de ellas". Y agregó, como sucede en algunas novelas, que cualquier semejanza con los acontecimientos vividos durante la corta vida de esta Asamblea, es pura coincidencia. Sin embargo, en parte, es un campanazo de alerta para no abrir la posibilidad de que una Cámara Legislativa Única de indudable menor jerarquía en un Estado de Derecho, que la propia Asamblea Constituyente de que hacemos parte, se sienta omnipotente.

Para finalizar propongo que del articulado sobre la Rama Legislativa, acerca de la composición del Congreso Nacional, se suprima el párrafo segundo que dice: "los miembros del Congreso Nacional serán elegidos una parte por circunscripción territorial y otra, por circunscripción nacional".

Lo hago porque ello implica salirnos del actual debate sobre bicameralismo versus monocameralismo, y entrar a debatir la bondad o no de la circunscripción nacional y lo que se entiende por circunscripción territorial.

Personalmente, pienso que al Senado de la República se llegue por Circunscripción

Regional, definible por una ley que trate de lo electoral y que se acceda también por medio de *Circunscripción Nacional para MINORIAS* y defender, así, la finalidad democrática que es el origen mismo de este tipo de circunscripción. Además, pienso que, a la Cámara de Representantes, se debe llegar por medio de circunscripciones electorales departamentales, ojalá uninominales.

La circunscripción nacional implica que aquellos que aspiren al Congreso y vivan en las grandes urbes donde se concentra el poder político y económico del país y se concentra el elector el cual queda más accesible y lógicamente, de más fácil contacto proselitista. Además, en esos centros urbanos también se concentran los medios de comunicación, lo que permite manejar una imagen nacional con mayor facilidad, como experiencia que muestra cómo estas desigualdades se expresan territorialmente, analicemos la elección de la actual Asamblea Constituyente en la que un poco más del cincuenta por ciento de sus setenta Miembros elegidos el 9 de diciembre de 1990 tiene residencia permanente en la capital del país y, de los trece delegatarios oriundos de la Costa Atlántica y elegidos la mayoría tiene residencia en Bogotá, Barranquilla y Cartagena. Y si a todo ello agregamos el que obligatoriamente tiene que haber un periodo de transición para que las colectividades políticas se conviertan en verdaderos partidos institucionalizados y democratizados en su funcionamiento interno, corremos entonces el riesgo que se entronice, en ese periodo, el "caudillismo" de algunas figuras nacionales y también nos arriesgamos a que regrese el ya famoso "imperio del bolígrafo".

Reitero la proposición anteriormente señalada:

Ver propuesta y solicitud.  
Bogotá, mayo 25 de 1991.  
Constituyente, Eduardo Espinosa Faciolince

### CARLOS RODADO NORIEGA CONSTANCIA

#### CONGRESO BICAMERAL

#### I. INTRODUCCION

El sistema bicameral es, con mucho, el más difundido en el mundo de hoy y, particularmente, en los países democráticos pertenecientes a la cultura política occidental,

Cierto es que a raíz de la última postguerra varios países europeos han adoptado el monocameralismo (Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia), pero ha de observarse que en todos ellos se practica el régimen parlamentario, lo cual no es indiferente en esta controversia.

Por otra parte también es cierto que en el ámbito latinoamericano, más recientemente, se ha venido introduciendo el monocameralismo (El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y Ecuador), afectando, ahí sí, a regímenes presidenciales, de lo cual nos hemos enterado gracias a las noticias que de tiempo en tiempo nos llegan por los medios de comunicación sobre las tumultuosa e interperantes sesiones del

congreso nacional de la República del Ecuador, por ejemplo.

El anterior dato cuantitativo no parece favorecer excesivamente los argumentos en pro del monocameralismo. El monocameralismo en ambiente parlamentario no parece venir al caso por razones obvias. Por otra parte, lo que indica ese dato (cinco cámaras únicas en Europa) es que la norma sigue siendo la del bicameralismo, norma que gana relieve si se tiene en cuenta que es la practicada por los países más populosos de Europa y por la parte más considerable de los desarrollados política y económicamente de ese continente.

El dato resulta más modesto cuando se extrae del ámbito latinoamericano. No son comparables con Colombia, por múltiples razones que considero innecesario enumerar, los países unicelulares de Centroamérica, cuyo constitucionalismo, por otra parte, no es propiamente una cátedra forjada en la experiencia democrática ni en la sabiduría política que mejor podríamos buscar en otras latitudes, incluida la propia nuestra, por supuesto.

Existe una relación estrecha entre la morfología del órgano legislativo y las formas de gobierno que no parece haberse discutido con la necesaria amplitud. En los regímenes de tipo parlamentario ocurre que los gobiernos surgen orgánicamente del Parlamento. En estos países los ciudadanos, sólo en forma INDIRECTA, deciden con su voto, al elegir diputados, el tipo de gobierno que desean. Por ello la actividad del parlamento está tan directamente implicada en las tareas del Gobierno y tan comprometida en las tareas del control político: debe supervisar la gestión del Gobierno que ha engendrado, so pena de que el electorado, más pronto que tarde, le pase la respectiva cuenta de cobro no re eligiendo a los parlamentarios que, así, terminan siendo también responsables de un mal gobierno. Por todo ello, aun con bicameralismo, en los regímenes parlamentarios sólo una de las Cámaras, la denominada cámara "baja" o popular, es la verdaderamente política y, para los fines estrictamente políticos, el régimen parlamentario esencialmente monocameral. SIN EMBARGO, la mayoría de los estados parlamentarios CONSERVA el bicameralismo, por razones de conveniencia legislativa y de más perfecta representatividad, esas si universalmente valederas, y que más adelante se explicarán.

La norma del régimen presidencial es el bicameralismo. No existe vínculo biológico entre presidente y Congreso, puesto que cada uno de esos órganos tiene origen separado, en la directa elección por el pueblo. Aquí es más claro que al presidente le corresponde gobernar y que al Congreso le corresponde legislar, por razón de una concepción más especializada de las funciones del Estado. No existe, pues, esa ley natural del régimen parlamentario en el sentido de monocameralismo político.

Por ello es que el Congreso presidencial, obligado a respetar la autonomía gubernativa del presidente, quien es designado en elecciones con características plebiscitarias por el pueblo para un PERIODO FIJO, período que no puede alterar el variable humor político del Congreso (como sí, en cambio, cualquier parlamento de tipo europeo), obedece en su diseño a otros imperativos, principalmente los de: re-

presentatividad del pueblo que lo eligió, preponderante dedicación a la tarea legislativa y moderada fiscalización de los actos del Ejecutivo.

Estas distinciones me llevan a expresar una preocupación inicial. Dado que nuestro régimen no es de tipo parlamentario sino de tipo presidencial, nuestro futuro Congreso, en lugar de asemejarse a los parlamentos monocamerales escandinavos, como nos lo sugieren en su ponencia los proponentes del monocameralismo, correría más bien el riesgo, por la fuerza determinante de la forma presidencial de Gobierno, de parecerse a las experimentales Cámaras únicas tropicales, estilo Congreso de Nicaragua o Asamblea Nacional del Poder Popular cubana (ejemplo este último pudorosamente omitido por los defensores del monocameralismo). Y aquí sí que cabría preguntarse si la democracia colombiana está avanzando o está retrocediendo.

## II. SOBRE LAS VENTAJAS DEL BICAMERALISMO.

Por ser conocida la discusión teórica sobre el tema me limito a resumir los principales argumentos:

1. Contribuye al mejoramiento técnico de la legislación. El doble examen a que se somete un proyecto de ley, en cámaras que adquieren un sentido de cuerpo diferenciado, permite realizar una prueba de resistencia y de consistencia en el tiempo, y aplicar un control de méritos a las iniciativas, además de brindar una adecuada oportunidad al sondeo de la opinión sobre lo que se barrunta en el Congreso.

2. Constituye por lo anterior una garantía para la solidez y la continuidad del ordenamiento, así como para la estabilidad de la orientación política general.

3. Dos cámaras REPRESENTAN, en una forma más completa que una sola asamblea, las fuerzas políticas del país. El concurso de los dos tipos o caracteres de representación que se modelan en las dos cámaras permite, pues, adecuar mejor las normas a las demandas sociales y a las exigencias de evolución del ordenamiento y llevar a la práctica funciones de estímulo, emulación y control recíprocos, con indudable beneficio no sólo para la técnica legislativa sino para la práctica democrática y la estabilidad política.

4. El bicameralismo permite un control más atento y minucioso del ejecutivo. En contraste, las cámaras únicas (de ello abundan ejemplos en la historia política) son más proclives a contemporizar con el gobernante de turno y, con cierta frecuencia, resultan asociadas con gobiernos totalitarios o de escasa sensibilidad democrática.

5. La segunda cámara funciona como elemento equilibrador, balanceador, respecto de las tendencias políticas que la otra cámara expresa. Constituye, por tanto, una instancia de reflexión, una oportunidad para reconsiderar, en una atmósfera DISTINTA a la de la Cámara inicial.

## III. SOBRE LAS TECNICAS DE ELABORACION DEL BICAMERALISMO.

Se ha dicho que las técnicas de elaboración de un legislativo bicameral consisten en procedimientos artificiosos, y quizá lo sean, porque lo mismo puede predicarse de

cualquier otro diseño institucional. Si redujéramos la Constitución Política de un país a procedimientos "naturales", desaparecería la institucionalidad que es, por oposición, cultura, es decir, creatura humana.

Innumerables ejemplos tomados del Derecho Comparado nos indican diversos procedimientos que apuntan a la modelación de cámaras diferenciadas en torno a distintas variables. El resultado que se busca es la configuración de dos órganos que tengan un "temperamento" distinto pero complementario que, en conjunto, integren un cuerpo más fielmente representativo de lo que es el país. Equivocado está quien piense que las dos cámaras deben ser RADICALMENTE distintas. Jamás podrían serlo, porque pertenecen al mismo país, tienen origen en el mismo electorado. La clave de la diferenciación entre las dos cámaras estriba, por el contrario, en la importancia que se le atribuyen a los matices, a la sutileza con que se conjugan elementos sociales, económicos, ideológicos, regionales, culturales y, aún, psicológicos, en la estructuración de las dos cámaras.

Algunos de esos criterios diferenciadores son los siguientes, que no son "artificiosos" sino que corresponden a la diversidad de la naturaleza humana y, por tanto, a la realidad política, y que nos permiten hablar de muchas modalidades de bicameralismo, como las siguientes:

1. Una Cámara de base territorial (cámara alta federal) y otra de base demográfica.
2. Una designada por el Ejecutivo o a la que se accede por derecho propio, y otra de origen electoral.
3. Una compuesta por miembros de mayor edad frente a otra de carácter juvenil.
4. Diferenciación por el régimen de calidades, por el currículo.
5. Diferenciación por combinación de los sistemas de elección: circunscripciones nacional y territoriales, o señalamiento de distintas bases de población que inciden en el diferente tamaño de las Cámaras.
6. Diferente periodo de los miembros de cada Cámara.
7. Diferente fecha de elecciones para los miembros de cada Cámara.
8. Diversidad en otros requisitos: nacionalidad por nacimiento, tiempo de residencia en el país.
9. Señalamiento de distintas atribuciones a cada Cámara.

Nadie puede discutir que el uso combinado de estos y otros mecanismos institucionales (o "artificios", como los denomina quienes no advierten su enorme potencial político) ENRIQUECEN EL CARACTER REPRESENTATIVO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, y evitan una PEGAJOSA SIMPLIFICACION estructural del Congreso que, con la Cámara única, acarrearía un retroceso de la democracia, por deficiencia de la representación popular y, en suma, un empobrecimiento político no sólo para el Congreso sino para el país entero.

## IV. COMENTARIOS A LA PROPUESTA MONOCAMERAL.

1. Se descalifica el bicameralismo en Colombia, porque cada cámara tiene escasas atribuciones especiales. Por otra parte

se observa que las Cámaras se dedican a una duplicación innecesaria del trabajo legislativo, por ser iguales los asuntos de su competencia y los procedimientos. Estos son argumentos completamente superficiales que SUBVALORAN el papel REPRESENTATIVO de la nación que está llamado a cumplir el órgano legislativo, más fielmente cumplido con el modelo bicameral, según lo arriba expuesto, y que menosprecian la importancia de la INSTANCIA DE DELIBERACION Y CONSULTA que debe cumplirse con plenitud de garantías y de responsabilidad por los congresistas en el proceso de elaboración de las leyes.

2. Se le resta justificación histórica al bicameralismo colombiano porque aquí nunca han existido cámaras nobiliarias y porque no obedece a imperativos de la organización territorial ("solamente en los sistemas de tipo federal o confederal la existencia de la doble cámara se encuentra plenamente legitimada"). Como ya se ha expuesto, el bicameralismo se justifica por muchas otras razones, que atienden a los más elevados intereses democráticos, al bien común y a la estabilidad política.

3. Se dice que las cámaras únicas (tipo primera Asamblea Nacional Constituyente de 1789 y Convención Francesa de 1793) "cumplieron la más ingente de las empresas al derrumbar los basamentos del 'Antiguo Régimen' de privilegios nobiliarios". No se discute la eficacia de la labor demoleedora y creativa de instituciones llevada a cabo por esos organismos. Recuérdese, sin embargo, que fueron incapaces de crear y mantener un sistema político satisfactorio para todos los franceses, que no impidieron los desmanes en que se disolvió el proceso revolucionario y que fácilmente se plegaron, en pocos años, a la dictadura militar y al despotismo imperial napoleónico. En todo caso, lo que los colombianos esperamos de nuestro Congreso no es que instituya la "revolución permanente", como lo hubiera deseado Trotsky, sino que se dedique serenamente al ejercicio de sus atribuciones legislativas y políticas, sobre las bases firmes de un orden constitucional estable.

4. Que el monocameralismo contribuye a la agilidad y la rapidez de la tarea legislativa, indispensables dados los apremios del Estado moderno. Probablemente la cámara única se coloca ventajosamente respecto del órgano bicameral en esta carrera de velocidad. Sin embargo, cualquiera puede entender que la velocidad legislativa atenta contra la calidad de las leyes y, también puede fácilmente atropellar a las minorías y sorprender a la opinión pública. No es precisamente la velocidad con que nos vemos obligado a trabajar en esta Asamblea, por las limitaciones de tiempo que nos apremian, la mejor virtud de los trabajos de la Constituyente. El bicameralismo no se ha impuesto, como objetivo, la LENTITUD legislativa. Esta puede ser consecuencia (no necesaria) de una condición de trabajo indispensable cuando se trata de legislar: la REFLEXION, que es invitación a estudiar, a consultar, a investigar, a confirmar los datos iniciales, antes de decidir. La reflexión cierra el paso a las decisiones impulsivas o sorpresivas, que podrían estar fundadas en la mala fe o en la simple ignorancia.

Ciertamente, la decisión meditada tiende a ser más lenta que la precipitada, que la regida por el principio de la velocidad y de la "eficiencia legislativa". Por eso no me parece prudente que se coloque la rapidez por encima de la decisión meditada, responsable, la única que puede garantizar calidad legislativa.

5. Que la Cámara única permite economizar los costos excesivos del bicameralismo. Pueril argumento. Si se reduce a la mitad la fuerza pública o los ministerios también se ahorraría mucho dinero al erario. Pero el resultado político sería desastroso, precisamente por razón de altísimos costos. Si en algo no debemos ser avaros ni podemos escatimar recursos es en democracia, y sobre todo en su principal escenario, el Congreso de la República.

6. Que el monocameralismo permite reducir el número de los congresistas. Me identifico con la intención de reducir el número de los congresistas. Por fortuna esto también es posible manteniendo el bicameralismo, y así lo encontramos en varios de los proyectos de reforma a la Constitución Política.

En este propósito falla, sin embargo, el proyecto del M-19, pues de su aplicación resultaría que el Congreso unicameral se compondría de aproximadamente 260 diputados, cifra sensiblemente igual a la que actualmente contabiliza el Congreso bicameral colombiano. Si esto es lo que se pretende, ¿para qué se han concentrado tantas argumentaciones contra el bicameralismo?

En resumen, la fórmula monocameral no garantiza que el Congreso vaya a ser más representativo (especialmente si se impone la tesis de la circunscripción nacional), más democrático ni, según acabamos de ver, menos numeroso, ejercicio de sus tareas legislativas ni ahorrará recursos económicos al país, proclive como es a la intención de improvisar, de hacer y deshacer continuamente la legislación.

La institución parlamentaria ha fallado en Colombia por motivos completamente distintos a su estructura bicameral. Esos verdaderos motivos del desprestigio del Congreso serán extirpados por la Constitución, de manera que podrán brillar en el nuevo Congreso las virtudes que al bicameralismo le reconoce la teoría política predominante y que están demostradas en su amplio respaldo por la mayoría de los países democráticos del planeta, entre los cuales se encuentran los más avanzados en el orden cultural y económico.

Carlos Rodado Noriega.

#### FUNDAMENTACION JURIDICA POLITICA DE LA PONENCIA DE ALIANZA DEMOCRATICA SOBRE EL PODER LEGISLATIVO UNICAMERAL

Presentada por:  
FABIO VILLA RODRIGUEZ  
I. ESBOZO HISTORICO.

- En Europa y Norteamérica.
- En América Latina.
- En Colombia.
  - Antes de la Independencia.
  - En el Siglo XIX.
  - Siglo XX.
  - Las últimas dos décadas.

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

- Parlamento y régimen político.
- Congreso y su papel entre la sociedad civil y la sociedad política.
- Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.
- Poder Judicial y Poder Legislativo.
- El Legislativo, los Derechos Humanos y la Constitución.
  - Concepción jusnaturalista.
  - El positivismo.
  - La concepción actual.
  - Legislativo y estado de derecho.

## III. EL PODER CONSTITUYENTE Y EL LEGISLATIVO.

- El poder constituyente antes de la década del 90.
- El poder constituyente hoy.
  - La democracia de representación.
  - La democracia de participación.

## IV. LAS PROPUESTAS DE REFORMA.

- Del Gobierno.
- La Alianza Democrática.
- Propuestas por el bicameralismo.
- 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 adelantemos 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 Medioevo el absolutismo del Rey destierra de la política la posibilidad de la discusión, por 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 desarrollan 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 de 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 legislatura.

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

Se transplanta 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 Legis-

lativo. 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 México, 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 es 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 instaló 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 periodo 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 1831, la Constitución de 1853 y la Constitución de la Confederación Granadina de 1858. En 1863, recoge la Constitución el Bicameralismo determinado 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 Estaunidense 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 si conserva el de Estados Unidos.

Cabe preguntarnos ¿por qué en nuestro país aparece el advenido Congreso Bi-

cameral Británico-Norteamericano? ¿Por qué se transplanta 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 Organismo 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 apologista 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 reemplazadas 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 éste 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 1968 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 37 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 a 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 legislador; nos encontramos con que en Colombia la codificación no ha sufrido el racionio, la discusión, el análisis mesurado 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<sup>o</sup> de 1984; Código de Procedimiento Penal, decreto 057 de 1987; Código Penal Aduanero, etcétera. 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 ineficiencia 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 teología 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 burocrático y en fuente despilfarradora del fisco. Se estima que el rubro en el gasto público supera los 48.000 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 \$50.000 millones.

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 deber 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 para poderes 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 encontraremos 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 institucionalidad 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 en las funciones legislativas, con el reforzamiento de las facultades presideniales, 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 seudo-legisladores. Como recompensa a las prebendas de los respectivos gobiernos los Congresos han revertido su innata función fiscalizadora en amañamientos 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 adquirían la calidad de leyes un paquete de decretos legislativos entre los cuales estaba el decreto 3398 de 1965, norma violatoria 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 avalista 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 jusnaturalista 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 jusnaturalismo teológico, fundamentalmente el cristianismo, colaboraron en la dignificación del hombre y en la humani-

zación del poder, también lo es que el junsuaturalismo 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 juega 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 junsuaturalista 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 cuace 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 jurisdicción, 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 Legislativo colombiano nos trae como corolario el carácter refractario de nuestro Congreso a su función natural, en mi sentir no como reilejo exclusivo de deficiencias personales,

sino como la lógica consecuencia de un desarrollo histórico de profunda precaridad 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 Ejectuvio 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 pétre y consolida la forma rígida de reforma constitucional al 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 por 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.** De hecho la representación electoral había desterrado el Poder Constituyente como protagonista original de la política, pero también la decimalónica 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 aqualarre 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 tienen 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 Referendum.

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 incontestable reconocimiento a los atributos del Poder Constituyente Primario como son:

1. Su carácter Fático.
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 tímidas 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 Única.** Diego Uribe Vargas, Alfredo Vázquez y Aida Abello, Jaime Fajardo y Darío Mejía.

#### V. ARTICULADO APROBADO EN LA COMISION TERCERA.

La propuesta por el monocameralismo quedó redactada así:

**Artículo.**— 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 sana 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 teología 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 rige no remedió el entuerto y que más bien re-

forzó un centralismo unitario y presidencialista 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 escenario de él structure nuevas formas del poder, debemos ser celosos en la normalidad rectora del Poder Legislativo entendiendo su naturaleza bifronte: Como Poder Derivado y como Función Legislativa.

Sustentamos la falta de vigencia histórico-política del bicameralismo, como el sistema no consultaba la realidad del momento, esta adecuación atípica fue siendo causa y efecto de la crisis, hasta llegar al fomento de la compra de conciencias 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 acumulación de funciones en el Ejecutivo situación 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 estructuradora 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 monocameral 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 bicameralismo se han preocupado connotadas figuras como Luis López de Mesa, Darío Echandía y Carlos Lleras Restrepo; intelectuales que han 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 comisaría. Las circunscripciones 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 Constituyente en Colombia; si en desarrollo y cumplimiento de la expresión de la voluntad 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 dina-

mizantes de la participación de la sociedad en el Estado; es decir, que si los nuevos artículos que han aprobado yorritariamente las distintas comisiones presagian la inevitable derogación de los artículos 2, 105 y 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 delegarios 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 extinguen sus efectos, por tal motivo, cuestino 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 constitucional que adelantamos, lo que enfrenta el país es una nueva causa de institucionalidad, y si nuestro Órgano Legislativo ha demostrado su incongruencia histórica, reflejada en su incapacidad funcional como protagonista y actora del estado de derecho, 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 presentarán al país a partir del 4 de julio. Fórmula que para lograr sus objetivos debe conservar la estructura monocameralista.

De los honorables constituyentes  
FABIO VILLA RODRIGUEZ  
constituyente A.D.

El Constituyente Alberto Zalamea deja la siguiente constancia:

#### CONSTANCIA Del Constituyente Alberto Zalamea Costa

El constituyente don Miguel Antonio Caro, por intermedio del constituyente Hernando Yepes, me ha hecho llegar el texto de un discurso suyo publicado el 1º de julio de 1886, en el cual se refiere al tema del nombramiento de senadores vitalicios presentado a la consideración de la Asamblea por este Constituyente.

Los argumentos del señor Caro son contundentes. Espero que la Asamblea los tenga en cuenta.

Dice el señor Caro:

#### ELECCION DE SENADORES

El honorable señor Samper se presenta armado de todas armas a combatir la novedad que contiene el artículo del proyecto. Procuraré hacerme cargo de sus objeciones, para exponer en seguida algunas de las razones que en mi sentir justifican y recomiendan la disposición adoptada por la mayoría de la comisión y ahora impugnada por el honorable consejero que acaba de hablar.

Las personas con quienes el honorable señor Samper ha conferenciado sobre el proyecto, desaprueban esta facultad que se confiere al gobierno de nombrar seis senadores. A esa opinión podría yo contraponer aquí, si hubiera de seguir tal argumentación, la de las personas a quienes en conversación particular he oído que

aprueban la misma disposición. Pero sería impropio, si ya no imposible, que el consejo buscara balanza alguna para pesar estas opiniones particulares. Creo yo, señor presidente, que en estas materias sólo hay dos fuentes de opinión atendibles y valiables: el instinto popular, que suele ser certero —*voz populi vox Dei*— y el dictamen de los hombres que a un verdadero amor de la patria unen caudal de ciencia y de experiencia políticas. Preseñdo, pues, en absoluto, como de arma dialéctica, de opiniones particulares, anónimas, por respetable que sea, bajo otros conceptos, su procedencia.

Objeta el honorable señor Samper que la facultad que trata de concederse al gobierno para nombrar cierto número de senadores no existe en otras repúblicas ni en nuestras constituciones anteriores. En el terreno de la legislación comparada, la argumentación del honorable consejero confieso que tiene fuerza, pero fuerza relativa, de modo que si la relación que ha de encaenarla se pierde, flaquea al mismo tiempo la argumentación. Si una disposición es mala, injusta, inconveniente, el no existir esta disposición en países civilizados es justo argumento corroborativo. Pero si la disposición es razonable y fundada en motivos poderosos, el argumento de autoridad o comparación no debe prevalecer. Todavía más: si esa disposición es sólo nueva como disposición adjetiva, pero si bien examinada es una aplicación, un desenvolvimiento de principios adoptados en otras partes, en este caso no cabe siquiera alegar falta de antecedentes análogos. Y esto es cabalmente lo que sucede en el caso que examinamos.

No es justo, por lo que diré luego, limitar la comparación de este punto constitucional a lo que pasa en Estados republicanos. Admitiendo por lo pronto esta limitación arbitraria, observaré que en esta misma constitución se han aprobado con el voto del honorable señor Samper disposiciones más graves que la presente, que no tiene en su favor las condiciones que él exige. Aquí se ha adoptado el principio norteamericano que da al juez la facultad de aplicar la constitución de preferencia a la ley, poniendo así un límite judicial a la validez de las leyes promulgadas. Este principio, exclusivamente norteamericano, no rige en otras repúblicas ni ha regido en Colombia. Aquí se ha adoptado también, con el voto del honorable señor Samper, el artículo 87, que da facultad a la Corte Suprema para intervenir como árbitro entre el Congreso y el presidente cuando el presidente objeta un proyecto de ley como anticonstitucional, y decidir definitivamente si el proyecto ha de archivarse o sancionarse. Esta disposición no se registra en ninguna constitución, colombiana ni extranjera, y sin embargo se ha adoptado aquí sin oposición, porque aunque en otras constituciones no exista, no es contraria, antes conforme, con los sanos principios de derecho constitucional, y se ha considerado como una preciosa garantía contra el contenido de leyes anti-jurídicas, dado que la constitución es la más alta y autorizada expresión del derecho.

Por lo que hace a nuestras propias constituciones, no podemos en ningún caso referirnos, ni creo que el honorable señor Samper se refiera, a las de 1853, 58 y 63. Si esos códigos anárquicos fuesen autoridad, todo este proyecto sería rematadamente malo.

Tenemos que retroceder, en cualquier comparación que se haga, a la constitución de 1843, muy digna de todo respeto, pero no de reproducción. Yo creo que si aquellos sabios legisladores viviesen hoy, no desaprobaban las lecciones de la experiencia, ni hubieran permanecido ajenos al serio examen a que está sometido en el mundo el arduo problema electoral, y que ellos mismos, en esta materia, se apartarían en algún punto de la norma adoptada hace ya cerca de medio siglo.

Volviendo a la comparación con otras legislaciones, creo yo que lo importante, lo decisivo en el punto que se discute, es la consideración de que la división del poder legislativo en dos cámaras no es una institución democrática, sino mixta, copiada de las monarquías constitucionales, y especialmente de Inglaterra, que dio el primer modelo, por las repúblicas que la han adoptado, y que en el original, y no en malas copias, es donde ha de examinarse la institución, a fin de estudiar su espíritu, decidir hasta qué punto puede imitarse, y procurar que su imitación no sea servil y material, sino razonable y atinada.

Dentro del concepto exclusivamente democrático, no cabe la dualidad ni multiplicidad de cámaras legislativas; porque si sólo el pueblo ha de ser representado, y el pueblo es uno, uno e indivisible ha de ser el cuerpo representativo del pueblo, como lo han sido en otras épocas las convenciones y asambleas nacionales en Francia. La razón de que cuatro ojos ven más que dos, y otras semejantes, son secundarias y no reducirán jamás el sistema de dos cámaras al principio democrático. La asamblea popular es una voluntad, como el pueblo que representa, y las dos cámaras no han de ser una voluntad bipartita, lo cual envuelve contradicción, sino dos voluntades que se consultan y se conforman para acordar las leyes.

La dualidad de cámaras ha de apoyarse, y se apoya en efecto, en un fundamento verdadero y sólido: en la distinción entre el pueblo o muchedumbre que forma la cámara popular, por una parte, y por otra los miembros orgánicos del Estado, clases, órdenes o intereses sociales en cualquier forma organizados, que deben constituir la alta cámara.

Dos sistemas hay de componer el Senado, y a veces concurren juntos: el hereditario, que representa la aristocracia de la sangre; y el electivo, que representa intereses permanentes diversos, comunes a las monarquías y a las repúblicas.

El carácter vitalicio es inherente al principio hereditario, y no conviene combinarlo con el electivo, porque la importancia de este sistema no depende de la perpetuidad del funcionario, sino de la calidad de los intereses sociales que dignamente haya de representar. El sistema hereditario y aun la forma vitalicia adoptada en el proyecto de constitución boliviana, citada por el honorable señor Samper, son rechazados por las repúblicas democráticas como la nuestra, enemigas naturales de los privilegios de la cuna, y aun de los cargos conferidos a perpetuidad fuera del poder judicial. Pero el sistema electivo, que en muchas monarquías concurre a la formación del Senado, no es, como supone el honorable señor Samper aristocrático, salvo que se dé al término aristocracia una acepción conciliable con todo interés social legítimo. Por lo menos

nada tiene que ver con la aristocracia de la alcurnia ni con odiosos privilegios de clases. Si son corporaciones las que eligen, por ejemplo, las universidades, serán la inteligencia y la ciencia las que van a ser representadas en el Senado, y una república bien ordenada no tiene por qué condenar la influencia científica. Si es el jefe de la nación el que nombra, de categorías señaladas por la ley, la elección corresponde al rey o al presidente, pero la representación pertenece a la respectiva categoría, y la constitución del Estado, no el rey ni el presidente, es la que confiere a tales categorías, que ella designa con más o menos acierto, el derecho de ser representadas. Por tanto, si en una constitución republicana se establece que en el Senado han de entrar algunos elementos que no sean de origen popular, no se diga que esta es disposición aristocrática ni monárquica, sino un medio, más o menos imperfecto, de contrapesar la otra cámara, para que la institución de las dos cámaras tenga alguna razón de ser, y no aparezca como aplicación inconsiderada de un mecanismo de invención extranjera cuyo secreto se desconoce.

Los repetidos ensayos de reforma electoral, las numerosísimas publicaciones que en Europa se han hecho últimamente sobre la materia, y que se cuentan por centenares, el reciente congreso internacional de Amberes, de cuyas deliberaciones tiene noticia el honorable señor Samper, todo demuestra que las elecciones populares, cualquiera que sea el sistema que las regule, adolecen de vicios incurables. En vano se han discurrido modos de representación proporcional y de representación de minorías. En todo sistema la elección popular ofrece dos inconvenientes gravísimos e incorregibles: uno, que las colectividades representadas son circunscripciones numéricas, facticias, no agrupaciones orgánicas, naturales; otro, que los votantes, para buscar alguna organización en la lucha, tienen que afiliarse en partidos políticos preexistentes, y las influencias políticas casi exclusivamente son las que dan color a la representación. Suponiendo una elección popular legítima, ajena de todo fraude, siempre quedan sin representación elementos sociales muy dignos de tenerla.

El remedio no está en tratar de restringir el sufragio popular por elecciones indirectas, que tienden a desvirtuarlo en su origen y no corrigen sus defectos. El remedio consiste en buscar contrapeso a la representación democrática. Dejemos la cámara popular, con sus ventajs y defectos característicos. En ella tienen asiento las pasiones ardientes, los intereses progresivos, y si se quiere, las tendencias revolucionarias. Pero sometida a la misma coyunda de la otra cámara, que representa tradiciones e intereses conservadores, moderará con la práctica de los negocios y la concurrencia de ese colaborador sabio y discreto, el ardor de novedades peligrosas, y se obtendrá la conciliación de la libertad y el orden, que es nuestro lema nacional. Esta es exactamente la doctrina de las bases constitucionales aprobadas. En ellas se establece que la cámara de representantes es cuerpo esencialmente popular, y que el Senado se constituye con elementos destinados a asegurar la estabilidad de las instituciones sociales.

No disimularé yo, puesto que de ello estoy bien penetrado, la dificultad de resolver la cuestión en lo que al Senado se refiere.

porque aquí la democracia exagerada ha pulverizado casi la sociedad. Pero de la dificultad de obtener una solución firme no se sigue que el problema pueda plantearse de otro modo que como está planteado en las bases: amplio y libre sufragio popular para formar la Cámara de Representantes; prudentes cautelas para la formación del Senado. La comisión autora del proyecto no encontró el deseado medio de organizar un Senado como corporación social. Ya sea que elijan asambleas electorales, ya consejos departamentales, no habrá la diferencia esencial que debe haber entre la composición de una y de la otra cámara. Para neutralizar este inconveniente sustancial, se propone que la sexta parte de los senadores no sea de origen popular. Si los intereses sociales estuviesen en Colombia debidamente organizados, ellos podrían enviar sus legítimos representantes. No habiendo organismos bien determinados, se atribuye al gobierno la facultad de designar representantes de todo lo que no es pueblo. Sólo falta añadir, si el consejo lo juzga conveniente, que el gobierno elegirá esos seis senadores como representantes de determinados elementos sociales, por ejemplo el alto clero, de la clase militar, de los intereses económicos, comerciales, industriales y agrícolas, y de las profesiones intelectuales. Por este medio será a lo menos posible que vayan al Senado ciertas eminencias sociales que los políticos excluyen de sus listas, y cuyos nombres no deben, en la de candidatos, exponerse a rudo manoseo y a derrota probable en la pugna de las pasiones.

Pero seis senadores nombrados por el Gobierno —dice el honorable señor Samper— dan al Gobierno en el Senado una representación excesiva. Yo creo que aquí confunde el honorable señor Samper el principio de la elección con el de la representación. El Gobierno nombra los ministros diplomáticos, y los ministros diplomáticos no son representantes del presidente de la República sino de la nación. Nombra también los magistrados de la Corte Suprema y de los tribunales superiores, y ellos no administran justicia en nombre del presidente sino de la nación. De igual manera puede nombrar seis senadores que vayan a representar intereses sociales, y no los particulares del presidente de la República.

Los cálculos que hace el honorable señor Samper, fundados en que las objeciones del gobierno a un proyecto de ley no pueden ser rechazadas sino por dos tercios de votos en ambas cámaras, no son, a mi juicio, fundados; porque esa disposición no tiene en manera alguna por objeto dar al gobierno representación grande ni pequeña en el cuerpo legislativo, sino presumir la constitución y los derechos por ella garantizados contra los abusos del poder legislativo cuando una mayoría accidental se empeñe en expedir leyes inconstitucionales. No es una ampliación, por medios representativos, del poder del Gobierno; es un límite puesto a los delirios de la omnipotencia de que suelen estar tentadas las asambleas.

Ni ha advertido el honorable señor Samper que renovándose por terceras partes el Senado, los senadores que nombre el Gobierno no entran de una vez, sino dos cada dos años. Los ministros que no refrendan un nombramiento nada tienen que hacer con él; los que lo refrendan tampoco

son autores del nombramiento. El caso de que al juzgar un ministro se hallasen en el Senado cuatro senadores cuyo nombramiento hubiese sido refrendado por el mismo ministro, es remotísimo, casi imposible; y aun suponiéndolo, no tendrá influencia decisiva en el fallo. Pudiera salvarse el inconveniente, que a mi juicio no existe, negando a tales senadores participación en el juzgamiento de los ministros. Por lo demás, al iniciarse una nueva administración sólo podrá nombrar de una vez dos senadores y sólo habrá de renovar por bienios los que fueron nombrados por la anterior. Este engranaje, lejos de ser nocivo, contribuirá a neutralizar los cambios bruscos y a mantener algún vínculo, aunque débil, entre lo anterior y lo subsiguiente, entre la administración y el Senado.

No creo que se pueda demostrar que la disposición que se discute sea mala en sí misma. Solamente es un medio imperfecto. Si se le combate, propóngase otro mejor para lograr el fin benéfico que ha de perseguirse en la composición del Senado. El vacío no será nunca preferible a los medios deficientes.

*Diario Oficial*, Bogotá, 1º de julio de 1886.

Se incluyen a continuación las propuestas sustitutivas presentadas sobre monocameralismo y bicameralismo:

**DE LA RAMA LEGISLATIVA  
DE LA COMPOSICION DEL CONGRESO**

**ARTICULO. CONFORMACION 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.

(0-0-0)

**DE LA RAMA LEGISLATIVA  
DE LA COMPOSICION DEL CONGRESO**

**ARTICULO 68.** El Congreso de la República está compuesto de dos Cámaras que se denominarán Senado de la República y Cámara de Representantes.

(0-0-0)

La Presidencia declara cerrado el primer debate en torno a la materia en discusión y anuncia que la votación correspondiente se realizará el próximo lunes.

**Tema: RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO**

**Materia: Estatuto del Congresista  
Continuación de la discusión del artículo.**

En desarrollo del orden del día, se dispone la continuación de la discusión del articulado en relación con el tema RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO, en el capítulo correspondiente al Estatuto del Congresista, bloque temático en que actúa como ponente el señor constituyente Luis Guillermo Nieto Roa.

El señor secretario da lectura al articulado propuesto, conforme al texto adoptado por la Comisión, y que es el siguiente:

(0-0-0)

(Publicado en la *Gaceta Constitucional* N° 79, páginas 20 y 21).

(0-0-0)

Luego del punto de orden que se plantea acerca del texto de articulado que se publicó en la *Gaceta Constitucional*, con participación de los constituyentes Palacio Rudas, Zafra Roldán, Carrillo Fíorez y Holguín, es concedido el derecho al uso de la palabra al constituyente Luis Guillermo Nieto Roa, quien hace la presentación del informe sobre la materia que se le ha asignado en calidad de ponente.

Preguntada la Asamblea si aprueba la propuesta de que se abra el primer debate, contesta afirmativamente.

En la deliberación sobre el *Estatuto del Congresista*, interviene, de acuerdo con la lista de Inscritos, el señor constituyente Zafra Roldán. Ante solicitud del constituyente Alfonso Palacio Rudas en sentido de que se levante la sesión debido a la precariedad del quórum, formulan mociones de orden los constituyentes Esguerra, Verano, Garzón, Carrillo, Navarro, Reyes y Galán.

Puesta en votación la propuesta, se informa el resultado de veintitrés (23) votos por la afirmativa, seis (6) por la negativa y tres (3) abstenciones. En consecuencia, no existe quórum decisorio.

VI

A la una y cuarenta y cinco minutos de la tarde se levanta la sesión y se convoca para el próximo lunes 27 a las once de la mañana.

Los presidentes *Horacio Serpa Uribe*, *Alvaro Gómez Hurtado*, *Antonio José Navarro Wolff*. El secretario general, *Jacobo Pérez Escobar*. El relator, *Fernando Galvis Gaitán*. Asesor (Ad honorem), *Jairo E. Bonilla Marroquín*. Subsecretario, *Mario Ramírez Arbeláez*. Relator auxiliar, *Gustavo Orozco Londono*.

**CONSTANCIA**

**Sobre auxilios parlamentarios**

Con la aprobación de la proposición que autoriza al Gobierno en todos los niveles para entregar bajo la forma de contrato los famosos auxilios, se trasladó el clientelismo del Congreso al Ejecutivo; en adelante, serán los presidentes, ministros, gobernadores y alcaldes quienes repartirán auxilios bajo la sibilina forma del contrato. Lamento que la Comisión Accidental no haya tomado en cuenta mi proposición sobre el tema, la cual adjunto a la presente constancia.

*Abel Rodríguez C.*, constituyente AD M-19

**PROPOSICION**

Para adicionar el artículo que prohíbe a las ramas del poder público decretar auxilios o donaciones (tema presupuesto).

No obstante, para fomentar instituciones de utilidad común y sin ánimo de lucro que desarrollen programas de beneficio social, la ley creará un fondo especial que será administrado por una junta directiva integrada por personas de reconocida solvencia moral no vinculadas a la actividad política.

La misma ley establecerá las condiciones y requisitos que deben cumplir dichas instituciones para acceder a los beneficios del fondo.

*ABEL RODRIGUEZ C.*

## Ponencia para Segundo Debate

## La Administración de Justicia

Constituyente MARIA TERESA GARCES LLOREDA

## INTRODUCCION

La reforma a la justicia consta de aspectos fundamentales pues se delimita en forma más completa su campo de acción y se crean nuevas figuras jurídicas que contribuirán a hacerla pronta y cumplida.

En primer lugar se delimita en forma completa su campo de acción a través de los Principios Generales de la Administración de Justicia. Estos señalan cómo la administración de justicia es una función pública, cuyas decisiones son independientes y cuyas actuaciones serán públicas y permanentes, con las excepciones que fije la Ley.

Para evitar que los procedimientos sean utilizados para obstaculizar la Administración de Justicia, se dispone que en dichas actuaciones prevalecerá el derecho sustancial.

Se establecen los parámetros necesarios para que la justicia sea eficaz al determinar que los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionable. También se dispone que su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Es importante resaltar que se garantiza el derecho de todas las personas a tener acceso a la Justicia y se deja a la ley el precisar cuándo se debe actuar por intermedio de abogado.

Para efectos judiciales se podrá efectuar una división territorial diferente, la cual será realizada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Los jueces fundamentalmente están sometidos al imperio de la ley y tendrán como criterios auxiliares la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

El superior no podrá agravar la situación jurídica del apelante único.

Luego de precisar las orientaciones de la Justicia, la reforma crea como cabeza de la misma un gran organismo denominado el Consejo Superior de la Judicatura, al cual le corresponde desempeñar tres grandes funciones, a saber: La función disciplinaria, la de administración de los recursos de la Rama Jurisdiccional y la de regular y dirigir la Carrera Judicial.

Con la creación de este organismo se busca dotar a la Rama Jurisdiccional de un verdadero soporte en materia operativa, que le garantice la autonomía administrativa, y, en alguna medida, la presupuestal.

Estará dividido en Salas para efectos del desempeño de estas funciones y de él dependerán los Consejos Seccionales de la Judicatura.

La primera designación de la Sala Disciplinaria será hecha por el Presidente de la República y las demás, para los siete miembros de esta Sala, por el Congreso de ternas enviadas por el Gobierno. En cuanto a la Sala Administrativa, la primera y las

siguientes designaciones se efectuarán así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.

Para desempeñar el cargo requerirán: ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de treinta y cinco años, tener título universitario de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito.

Dentro de sus funciones están las de administrar la Carrera Judicial, elaborar listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales; examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y de los abogados; controlar el rendimiento de los despachos judiciales, elaborar el proyecto de presupuesto; dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones y las demás que le señale la ley.

Además, se le atribuyen las facultades para fijar la división del territorio para efectos judiciales; ubicar y redistribuir los despachos judiciales; crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia y en general dictar los reglamentos necesarios para su eficaz funcionamiento y proponer proyectos de ley y de códigos para el efecto.

Dentro de los organismos que administran justicia se destaca la creación de la Corte Constitucional, la cual constituye un paso importante en la evolución del control de constitucionalidad en Colombia. La Corte tendrá el número impar de miembros que determine la ley, con la función principal de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución por vicios de forma, de las convocatorias a referendo o Asamblea Constituyente igualmente por vicios de forma, lo mismo que referendos sobre leyes y consultas populares del orden nacional, estas últimas tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación y por los mismos motivos sobre los decretos con fuerza de ley dictados con fundamento en facultades extraordinarias y sobre el plan nacional de desarrollo; decidir sobre las excusas de quienes no concurren a las citaciones de las Comisiones del Congreso; sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los estados de excepción; decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno.

También tiene competencia para revisar, en la forma en que lo determine la ley, la tutela de los derechos constitucionales y para decidir sobre la exequibilidad de los

tratados internacionales y las leyes que los aprueben.

En relación con la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, la reforma prevé que se integren con un número impar de miembros y se elimina la paridad política.

En cuanto al Consejo de Estado se refiere, las disposiciones generales son las mismas de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, aclarando que, como hoy en día, tiene dos grandes funciones: las de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y las de órgano consultivo del Gobierno.

El Consejo de Estado históricamente fue fundado por Bolívar en 1817 y con diferentes nombres ejerció sus funciones hasta 1843. Posteriormente fue restablecido en 1886 y nuevamente suprimido en 1905.

El Acto Legislativo de 1914 restableció el Consejo de Estado y le atribuyó las tres funciones genéricas que actualmente ejerce como son las de servir de órgano consultivo del Gobierno Nacional en asuntos de administración, desempeñarse como comisión legislativa permanente y ser el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

En el año 1945, se puso fin a la discusión sobre la naturaleza jurídica de lo Contencioso Administrativo, ubicándola como parte de la Rama Jurisdiccional que comprende todas las jurisdicciones del país, definiendo la finalidad de esta jurisdicción especial.

Así mismo, dispuso que actuará a través del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos y definió claramente el juzgamiento que compete a la Corte Suprema de Justicia sobre los Decretos del Gobierno con fuerza legislativa y a la Jurisdicción de Contencioso Administrativo sobre los decretos administrativos del mismo origen.

Esta reforma también previó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzgue los actos administrativos, los cuales pueden ser suspendidos o anulados de conformidad con la ley.

Como puede apreciarse del recuento anterior, lo importante en esta materia es mantener los sólidos fundamentos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, desde el punto de vista constitucional, tal como lo aprobó la H. Asamblea en la Plenaria en primera vuelta.

Se establece de manera expresa la atribución para juzgar la constitucionalidad de los actos administrativos, cuyo examen no corresponde a la Corte Constitucional, o sea que el control de constitucionalidad no se concentra en un solo organismo, sino en ambos, sin que haya lugar a discusión sobre las competencias de cada uno.

Se propone, así mismo, dejar al legislador la precisión sobre las materias en las que el

Gobierno debe oír al Consejo de Estado como cuerpo consultivo del Gobierno.

Es importante resaltar que se atribuye de una manera más clara la competencia al Consejo de Estado para presentar proyectos de reforma constitucional y de leyes.

La reforma además crea la Fiscalía General de la Nación como otro de los organismos que administran justicia.

El Fiscal General será elegido por la Corte Suprema de Justicia de terna enviada por el presidente de la República, para un periodo de cuatro años y deberá tener las calidades de magistrado de la Corte.

Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, la investigación de todos los delitos y la acusación de los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes.

Además se reorganiza la Procuraduría General de la Nación como el organismo que dirige el Ministerio Público.

El Procurador será nombrado por el Senado de terna enviada por el Consejo de Estado, por la Corte Suprema de Justicia y por el presidente de la República. Su periodo será de cuatro años.

De nada serviría la consagración de los derechos en la Carta en la forma completa como se ha hecho, si no existen mecanismos que garanticen su verdadera aplicación y su efectividad. Por ello se crea el Defensor del Pueblo como funcionario del Ministerio Público, pero se le da un origen democrático al disponer que su nombramiento corresponde a la Cámara de Representantes de terna enviada por el presidente de la República.

Deberá tener las mismas calidades que se exigen para ser Senador y su periodo será de cuatro años.

## PRINCIPIOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

### I. CARACTERÍSTICAS

1) Señalan que la Administración de Justicia es una función pública, cuyas decisiones son independientes.

2) Disponen que las actuaciones de la Justicia serán públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial.

3) Así mismo se prevé que los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionable.

4) El funcionamiento de la Justicia será desconcentrado y autónomo.

5) En cuanto al Acceso a la Justicia, se garantiza el derecho de toda persona de acceder libremente a ella y de solicitar ante la autoridad competente la aplicación de la Constitución y la ley.

6) Se consagra el principio de sometimiento a la ley al afirmar que los jueces sólo estarán sometidos a su imperio y se añaden como criterios para la aplicación de la ley la interpretación judicial preexistente, la equidad y los principios generales de derecho.

### II. DIFERENCIAS CON LA CONSTITUCIÓN DE 1886.

1). Mientras la Constitución de 1886 dispone que: "La justicia es un servicio público de cargo de la nación", la reforma establece que la justicia es una función pública, con las excepciones que establezca la ley. O sea que la reforma prevé que, de acuerdo con la ley, pueden existir casos de justicia privada, mientras que en la Constitución de 1886 sólo se establecía como un servicio público.

2). La reforma garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia y a solicitar ante la autoridad competente la aplicación de la Constitución y la ley, mientras que la Constitución del 86 se limitaba a expresar que la justicia se consideraba un servicio público.

3). El proyecto de reforma expresamente dispone que los jueces sólo están sometidos al imperio de la ley y que la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la administración de justicia. En la Constitución del 86 no constaba este principio en forma expresa.

### III. PROPUESTAS DE MODIFICACION.

Mientras en el texto aprobado en primer debate por la Plenaria se establece el principio general de que toda persona puede acceder a la justicia en forma directa, siendo la intervención de abogado excepcional, la Codificadora propone que se establezca sólo un principio general sobre el libre acceso de las personas a la justicia, dejando a la ley la determinación de lo relacionado con el ejercicio de la profesión de abogado.

En relación con los elementos que debe tener en cuenta el juez para la aplicación de la ley, la Codificadora propone un texto donde se suprime la doctrina y, en vez de referirse a la jurisprudencia, se menciona la interpretación judicial preexistente.

### CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Se propone la creación de un Consejo Superior de la Judicatura como un cuerpo de gran importancia. Cumplirá al mismo tiempo la función del Tribunal Disciplinario, y las tareas administrativas que requiere la Rama Jurisdiccional. Ese cuerpo, integrado con la intervención de las tres ramas, tendrá la importancia suficiente para participar en una destacada labor nominadora, disciplinaria y administrativa.

### I. CARACTERÍSTICAS:

1). Se crea este nuevo organismo que se divide en Salas para efectos de separar las funciones disciplinarias de las demás que le asignen la Constitución y la ley sobre asuntos administrativos de la Rama Jurisdiccional.

Las Salas serán la administrativa, integrada por seis magistrados, elegidos para un periodo de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado; y la disciplinaria integrada por siete magistrados, designados para un periodo de ocho años por el Congreso de terna enviada por el Gobierno.

2). Se dispone que podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura, en la forma en que lo determine la ley.

3). Para la primera designación se propone una norma transitoria que prevé que el presidente de la República designará por primera vez la Sala Disciplinaria.

4). Las calidades para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura son: colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, mayor de treinta y cinco años, tener título universitario de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito.

Los miembros del Consejo no podrán ser elegidos de las mismas corporaciones postulantes.

5). El proyecto de reforma establece como atribuciones las siguientes:

a). Administrar la carrera judicial.  
b). Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla, excepto en la jurisdicción penal militar que se registrá por normas especiales.

c). Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama jurisdiccional, así como las de los abogados en ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.

d). Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

e). Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama jurisdiccional que deberá ser remitido al Gobierno y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.

f). Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones y

g). Las demás que señale la ley.

6). La reforma sometida a la consideración de la Honorable Asamblea Constituyente para segundo debate otorga al Consejo Superior de la Judicatura otras atribuciones, a saber:

a). Fijar la división del territorio para efectos judiciales, ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

b). Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia.

En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

c). Dictar las normas necesarias para asegurar el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, la organización interna de las corporaciones judiciales, la regularidad de los trámites en tribunales y juzgados y la asignación de funciones especiales a los funcionarios y empleados, en los aspectos no previstos por el legislador.

d). Proponer proyectos de la ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

e). Las demás que señale la ley.

### II. DIFERENCIAS CON LA CONSTITUCIÓN DE 1886:

Esta nueva institución jurídica no tiene posibilidades de comparación con ninguna otra prevista en la Constitución de 1886 pero reúne las funciones del Tribunal Disciplinario reconocido en el texto constitucional vigente en su artículo 217 y de la Carrera Judicial; esta última, hoy en día es de creación legal.

### III. PROPUESTAS DE MODIFICACION:

Sólo de redacción.

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CORTE CONSTITUCIONAL CONSEJO DE ESTADO

En primer término, se propone la creación de la Corte Constitucional por la necesidad que se ha visto en todos los campos del derecho de lograr cada vez una mayor especialización de los organismos que ejercen la tarea jurisdiccional. Así como la labor de casación que cumplen las salas civil, penal y laboral requieren ser ejercidas por expertos en la materia, cada día el derecho público adquiere mayor especificidad.

Es por ello que dentro de la estructura de la nueva constitución, resulta conveniente separar las funciones de Tribunal de Casación

sación de la Corte Suprema de Justicia, de la facultad de control de constitucionalidad.

Esta mayor especialización en el juzgamiento constitucional, permitirá que con el tiempo se construya una jurisprudencia estable sobre los alcances de cada una de las normas de la nueva Carta, con claridad sobre las facultades de las ramas del Poder Público y en particular sobre la naturaleza excepcional de los Estados de Excepción.

Es igualmente importante que este nuevo organismo determine el alcance de los derechos y las libertades públicas, creando una interpretación estable y coherente sobre su ejercicio.

Se trata de la creación de un organismo especializado, dedicado únicamente al juzgamiento constitucional e integrado por Magistrados, que aunque conocedores de otras disciplinas jurídicas, cuenten con una formación básica en derecho constitucional.

### I. CARACTERÍSTICAS

1) En primer lugar el proyecto de reforma aprobado en primera vuelta por la Honorable Asamblea Constituyente consagra como norma general la facultad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender provisionalmente los actos administrativos definitivos, de trámite o de ejecución que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

2) Se establece que la Corte Constitucional tendrá un número impar de magistrados de acuerdo con la ley y que serán elegidos por el Senado de la República, para periodos individuales de ocho años, de ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Se establece, así mismo, que no podrán ser reelegidos.

Para la primera elección la Corte Constitucional estará integrada por siete miembros que serán elegidos para un periodo de un año así: dos por el Presidente de la República, uno por la Corte Suprema de Justicia, uno por el Consejo de Estado, uno por el Procurador General de la Nación y los restantes por los Magistrados así elegidos.

La elección por las entidades y personas nominadoras deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes a la vigencia de la nueva Constitución, so pena de incurrir en mala conducta.

No podrán ser designados Magistrados de la Corte Constitucional quienes durante el año anterior a la elección se hayan desempeñado como Ministros del Despacho o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.

3) A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y tendrá las siguientes funciones:

a) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos, contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

b) Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente, para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

c) Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares del orden nacional, estas últimas por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

d) Decidir sobre las demandas de in-

constitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

e) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en facultades extraordinarias y para adoptar el Plan Nacional de Desarrollo, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

f) Decidir sobre las excusas de quienes no comparecen a las citaciones de las comisiones de las cámaras legislativas.

g) Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los estados de excepción.

h) Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarios, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

i) Revisar, en la forma en que lo determine la ley, las decisiones judiciales de tutela de los derechos constitucionales.

j) Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes al de la sanción de la ley.

k) Darse su propio reglamento.

4) De igual manera la reforma dispone que cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, se enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

6) Se prevé que cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones previstas contra los actos mencionados e intervenir como impugnador o defensor de ellos.

7) El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los casos.

8) Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto.

9) La Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir y el Procurador de treinta para rendir concepto.

10) Se propone reducir los términos anteriores a una tercera parte en los casos de los Decretos dictados con base en las facultades de los Estados de Excepción.

11) Los fallos tendrán vigencia inmediata en los casos en que se declare la inexequibilidad, harán tránsito a cosa juzgada y su parte resolutive será publicada en el Diario Oficial.

12) Al Congreso o al Gobierno, según el caso, se les comunicará la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos, sin que esta comunicación dilate los términos del proceso.

13) El Gobierno no podrá conferir empleo a los magistrados de la Corte Constitucional durante el periodo de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.

14) Se establecen las atribuciones especiales de la Corte Suprema de Justicia, así:

a) Actuar como Tribunal de Casación.

b) Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces, por cualquier hecho

punible que se le impute, conforme al artículo 181 numerales 2 y 3.

3.

c) Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.

d) Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, por cualquier hecho punible que se atribuya a los Ministros del Despacho, al Defensor del Pueblo, al Procurador General, a los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte y los Tribunales, a los jefes de Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de Misión Diplomática y Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Comandantes Generales.

e) Conocer de todos los negocios contenciosos de los Agentes Diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación en los casos previstos por el Derecho Internacional.

d) Darse su propio reglamento y las demás que le señale la ley.

15) El proyecto de reforma establece que el Consejo de Estado tendrá el número impar de Magistrados que determine la ley.

16) Así mismo dispone que se dividirá en Salas o Secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución o la ley.

17) Se defiere a la ley el señalamiento de las funciones de cada una de ellas, el número de Magistrados que deben integrarlas y en general la organización interna.

18) El proyecto establece, además, las funciones del Consejo de Estado, a saber:

a) Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

b) Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los Decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

c) Actuar como cuerpo consultivo del Gobierno en los casos que señalen la Constitución y la ley.

d) Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y de leyes.

e) Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas de conformidad con la Constitución y la ley.

f) Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.

19) Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva Corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

20) Se exigen las siguientes calidades para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Consejero de Estado:

a) Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

b) Ser abogado.

c) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, con excepción de quienes lo hubieren sido por delitos políticos o culposos.

d) Haber desempeñado durante diez años a lo menos, cargos en la Rama Jurisdiccional o en el Ministerio Público o haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en Derecho en un establecimiento reconocido oficialmente.

La mitad de los Magistrados de la Corte

Constitucional estará integrada por juristas de distintas disciplinas del derecho y no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

21). Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional tendrán un periodo de ocho años, no serán reelegibles y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, hayan tenido un rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso.

22). Para efectos de la reelección solo se tendrán en cuenta las elecciones que se produzcan con posterioridad a la reforma.

## II. DIFERENCIAS CON LA CONSTITUCION DE 1886

1). En cuanto se refiere a la facultad de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

2). Sobre la Corte Constitucional, la Constitución de 1886 no trae disposición alguna, ya que es una institución creada por esta reforma.

3). No obstante, estableciendo la diferencia de sus funciones con las de la Sala Constitucional de la actual Corte Suprema de Justicia, se debe señalar que el proyecto añade a las actuales las de juzgar la Constitucionalidad de las reformas constitucionales por vicios de forma, de los referendos y asambleas constituyentes, también por vicios de procedimiento en su formación y de las consultas populares del orden nacional. Además, la de pronunciarse sobre las excusas de quienes no concurren a las citaciones de las Comisiones Legislativas y la de control de los tratados y las leyes aprobatorias de los mismos.

4). En lo referente a la Corte Suprema de Justicia, la reforma dispone que deberá estar integrada por un número impar de magistrados y modifica sus funciones en relación con las disposiciones de la Constitución de 1886 por cuanto ésta preveía el juzgamiento de los altos funcionarios nacionales previa acusación del Senado y la reforma establece que la acusación la hará el Fiscal General de la Nación, con excepción del presidente de la República y de los congresistas.

5). En relación con el Consejo de Estado también se modifica su composición al establecer que tendrá un número impar de magistrados.

Además de las funciones que tiene en la actual Constitución, se le atribuyen unas nuevas como son las de preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y de leyes, actuar como cuerpo consultivo del Gobierno respecto de los decretos que desarrollan facultades extraordinarias y para el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación y tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación y conocer de los casos de pérdida de investidura de los congresistas.

6). Otra modificación fundamental para la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado es la de que sus miembros serán nombrados por la respectiva Corporación de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

7). En cuanto se refiere a las calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de

Justicia o Consejero de Estado, aplicables a partir de la reforma a la Corte Constitucional, el cambio que se introduce con respecto a la Constitución de 1886 consiste fundamentalmente en eliminar el requisito de la edad, y en aumentar el tiempo de servicios en la rama jurisdiccional o en el ministerio público y establecerles el periodo de ocho años para permanecer en dichos cargos.

8). El proyecto de reforma suprime la paridad política en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado.

## III. PROPUESTAS DE MODIFICACIONES

1). Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se propone añadir dos numerales sobre juzgamiento del presidente de la República e investigación y juzgamiento de los miembros del Congreso.

2). En cuanto a los requisitos para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se agrega el de no tener doble nacionalidad, incluido en una norma general.

3). Los demás cambios son de redacción.

## DEL MINISTERIO PUBLICO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

### I. CARACTERISTICAS.

1). La primera característica fundamental del texto de reforma aprobado por la Honorable Constituyente en la primera vuelta consiste en conceder autonomía al Ministerio Público respecto de las Ramas del Poder Público, en especial del Ejecutivo.

Consideramos que esta característica es de gran importancia porque garantiza la independencia de este organismo de control en el ejercicio de sus funciones.

2). Así mismo es importante resaltar la creación de una nueva figura jurídica, como parte del Ministerio Público, como es el Defensor del Pueblo, encargado de la defensa de los derechos humanos, como veremos más adelante.

En cuanto a su composición también es necesario resaltar el cambio de nombre de los actuales fiscales, por el de agente del Ministerio Público.

Constituye una reforma, también, la vinculación de los personeros municipales al Ministerio Público.

3). Se señala al procurador general de la Nación como supremo director del Ministerio Público.

4). La forma de elección del procurador general de la Nación se caracteriza por vincular a las tres ramas del Poder Público: la Ejecutiva y la Jurisdiccional enviando ternas para que el Senado lo elija con base en ellas. Es necesario aclarar que la Rama Jurisdiccional envía dos ternas, una por parte del Consejo de Estado y otra por parte de la Corte Suprema de Justicia y que en la Rama Ejecutiva esta misión se encomienda al presidente de la República.

5). El periodo del Procurador General de la Nación, al igual de lo que ocurre hoy en día, será de cuatro años y no se exigen calidades especiales para el desempeño del cargo.

6). La reforma aprobada en primera vuelta, prevé muy detalladamente las funciones del Procurador, otorgándole una mayor claridad a las que existen en la Constitución actual.

En efecto, se establece que le corresponde:

— Vigilar el cumplimiento de la Consti-

tución, las Leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

— Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad.

— Defender los intereses de la sociedad

— Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

— Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

— Supervisar la conducta oficial de quienes ejercen funciones públicas, inclusive las de elección popular, ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

— Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.

— Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

— Las demás que determine la ley.

7). Igualmente se debe anotar que para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de Policía Judicial y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

8). La reforma, también, otorga atribuciones especiales al Procurador General de la Nación, a saber:

— Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario que incurra en cualquiera de las faltas delictivas o disciplinarias que la norma señala.

— Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.

— Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

Exhortar al Congreso para que expida las leyes necesarias que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes a fin que las ejecuten.

— Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.

— Nombrar y remover de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

9). La reforma confía a la ley determinar lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo.

## II. DIFERENCIAS CON LA CONSTITUCION DE 1886

1) En la Constitución de 1886 el Ministerio Público era ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, hecho que le restaba autonomía. La independencia se la otorga el proyecto de reforma que se somete a consideración de la Honorable Asamblea en segunda vuelta.

2) De igual manera la composición del Ministerio Público era diferente: El Procurador General de la Nación, los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y los demás Fiscales que designe la ley, los cuales hoy en día son los Fiscales ante la

Jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

3) Aunque el periodo también era de cuatro años, en la Constitución de 1886 su forma de elección era diferente; ésta era realizada por la Cámara de Representantes de terna enviada por el Presidente de la República.

4) Las funciones previstas por la Constitución de 1886 eran mucho más limitadas definiendo a la ley su establecimiento.

De acuerdo con la actual Constitución éstas eran calificadas de especiales y consistían en:

— Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Nación desempeñen cumplidamente sus deberes.

— Acusar antes la Corte Suprema de Justicia a los funcionarios cuyo juzgamiento corresponda a esta Corporación.

— Cuidar de que los demás funcionarios del Ministerio Público desempeñen fielmente su cargo, y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas que cometan.

— Nominar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia.

— Y las demás que le atribuya la ley.

5). La Constitución de 1886 regula especialmente la figura de los Fiscales, hoy modificada por la de agentes del Ministerio Público.

### III. PROPUESTAS DE MODIFICACION

1) En cuanto a la norma que determina quienes ejercen el Ministerio Público se propone un cambio de redacción, suprimiendo la frase de que su supremo director será el Procurador al final y colocándolo al principio.

2) Se propone unificar en uno solo, los artículos sobre la elección y el periodo del Procurador, pero conservando la esencia de las disposiciones.

3) En cuanto a las funciones, se funden en una sola la de defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, en especial el ambiente.

En la función quinta se propone cambiar la palabra eficiente por eficaz.

En las funciones séptima, octava, novena y décima se corrige únicamente la redacción.

4) En las atribuciones especiales los cambios también son de redacción.

### EL DEFENSOR DEL PUEBLO

#### I. CARACTERISTICAS

1) Forma parte del Ministerio Público.

2) Ejerce sus funciones bajo la Suprema Dirección del Procurador General de la Nación.

3) Su elección la realiza la Cámara de Representantes de terna enviada por el Presidente de la República.

4) Su periodo será de cuatro años.

5) Se exige que tenga las mismas calidades que se requieren para ser Senador.

6) Se señalan como funciones del Defensor del Pueblo:

— Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.

— Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para la enseñanza de los mismos.

— Invocar el derecho de habeas corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.

— Dirigir la defensoría pública.

— Interponer las acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.

— Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

— Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

— Las demás que determine la ley.

7) En cuanto a las atribuciones, el proyecto de reforma establece que este funcionario podrá requerir a las autoridades la información necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones sin que se pueda oponer reserva alguna.

8) Se defiere a la ley determinar lo relativo a la organización y funcionamiento de esta institución.

9) El proyecto de reforma dispone en forma transitoria que el primer Defensor del Pueblo será elegido por el Procurador General de la Nación de una terna enviada por el Presidente de la República.

### II. DIFERENCIAS CON LA CONSTITUCION DE 1886

La figura del Defensor del Pueblo no existe en la Constitución de 1886.

### III. PROPUESTAS DE MODIFICACION.

No se hacen propuestas de modificaciones de fondo sino únicamente de redacción.

### FISCALIA GENERAL DE LA NACION

Diferentes proyectos de reforma se refieren a la necesidad de crear la Fiscalía General para rescatar la justicia en su rama investigativa penal.

De acuerdo con el proyecto aprobado en la Plenaria en la primera vuelta la Fiscalía General de la Nación dependerá de la Rama Jurisdiccional.

En el campo del Derecho colombiano han fracasado los intentos de dar un carácter administrativo a la investigación. Primero con los jueces de instrucción designados por el Ministerio de Justicia. Y luego con los Fiscales instructores creados por el Decreto 1698 de 1964, que la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable.

La frustrada reforma constitucional de 1979 instituyó la figura de la Fiscalía General para la persecución de los delitos y contravenciones y la acusación de los infractores ante las autoridades competentes. Sin embargo, no la ubicó ni en el poder ejecutivo, ni en el Ministerio Público, ni entre los organismos encargados de administrar justicia. La decisión de la Corte Suprema de Justicia contra el Acto Legislativo número 1 de 1979 dejó en el terreno meramente especulativo la polémica sobre la naturaleza de la Fiscalía General; que en el proyecto de reforma constitucional discutido por el Congreso de 1988 quiso revivirse con un Ministerio Público bicéfalo, del cual también hacía parte la Procuraduría General, encargada de vigilar la legalidad de los procesos.

La Constitución vigente (artículos 142 y siguientes) dispone que el Ministerio Público se ejerza por un Procurador General, por los Fiscales de Tribunales y demás que designe la ley, a quienes corresponde defender los intereses de la Nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social. Sobre esta última atribución es pertinente señalar que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia proferida en febrero de 1971 clarificó que el Ministerio Público pertenece a la Rama Ejecutiva. Y

que si ciertamente entre sus funciones está la de "perseguir" los delitos, ello no lo autoriza para ejercer actos jurisdiccionales.

Por su parte los Fiscales destacados ante la justicia penal (artículos 121 y siguientes del Código de Procedimiento Penal), cumplen actividades más teóricas que reales en procura de sancionar a los infractores pero también de defender a los injustamente acusados. Sus conceptos no son obligatorios y, según algunos: más que agilizar los trámites los dilatan.

Por otra parte la Plenaria de esta H. Constituyente aprobó quitar a la Procuraduría las funciones de persecución, investigación y acusación de los delitos circunscribiéndola a la de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; a la de proteger los derechos humanos y a la de defender los intereses sociales y colectivos y en especial la protección del medio ambiente.

De todo lo anterior se puede deducir que se impone la necesidad de unificar la investigación judicial, con el establecimiento de la Fiscalía General de la Nación, como un órgano autónomo integrado funcionalmente al poder judicial.

### I. CARACTERISTICAS.

1) Se señala a la Fiscalía General de la Nación como uno de los organismos que administran justicia.

2) La Fiscalía General de la Nación es organismo autónomo, integrado funcionalmente el poder judicial.

3) La Fiscalía estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

4) El Fiscal General será elegido por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y deberá tener las mismas calidades exigidas a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

5) Su periodo será de cuatro años.

6) No podrá ser reelegido.

7) Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, la investigación de todos los delitos y la acusación de los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, excepto los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

8) En virtud de lo anterior, sus atribuciones son:

a) Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento y las necesarias para obtener el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.

b) Calificar y precluir las investigaciones realizadas.

c) Dirigir y coordinar las funciones de la policía judicial que en forma permanente cumplen la policía nacional y los demás organismos que señale la ley.

d) Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.

e) Cumplir las demás funciones que le establezca la ley.

9) El Fiscal General de la Nación, sus delegados y la Policía Nacional tienen competencia en todo el territorio nacional.

10) La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, a res-

petar los derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.

1) En los juzgados municipales se implantará gradualmente el nuevo sistema dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de esta reforma, de acuerdo con la creación progresiva de los fiscales encargados de la investigación y acusación. Para tal efecto, el Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación determinarán lo pertinente.

2) Son atribuciones especiales del Fiscal General de la Nación:

a) Investigar y acusar a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con excepción del Presidente de la República o quien haga sus veces.

b) Nombrar y remover de conformidad con la ley, a los empleados de su dependencia.

c) Concurrir en el diseño de la política en materia criminal del Estado y presentar proyectos de ley sobre estas materias.

d) Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

e) Suministrar al gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, en cuanto sea necesario para la preservación del orden público.

## II.— DIFERENCIAS CON LA CONSTITUCIÓN DE 1886

Esta figura jurídica no existe en la Constitución de 1886. Es de creación y regulación de la Reforma.

## III.— PROPUESTAS DE MODIFICACION

1) Se propone trasladar a la Estructura del Estado la disposición de que la Fiscalía General de la Nación forme parte de los organismos que administran justicia.

2) Se propone suprimir la frase de que el periodo del Fiscal General coincida con el del Presidente de la República para evitar que se entienda que los dos funcionarios cesan en sus funciones el mismo día, quedando vacante el cargo de Fiscal mientras se elige a quien haya de sucederlo.

3) La disposición de que en los juzgados municipales se implantará gradualmente el nuevo sistema se traslada a la sección especial de los artículos transitorios por ser de esta naturaleza.

4) Las demás modificaciones son de redacción.

# Tres Semanas Como Constituyente

Por: RODRIGO LLORENTE MARTINEZ

El 13 de junio renunció el ex-Presidente de la República doctor Misael Pastrana Borrero a su curul de Constituyente. Durante tres meses, por su dedicación admirable y trascendentales intervenciones inspiradas en un elevado patriotismo, fue una de las figuras centrales, si no la más importante de la Asamblea Nacional Constituyente. Ocupar su curul no fue tarea fácil, pero si una experiencia apasionante. No sólo por la Constitución que se estaba discutiendo, sino por la intensidad de los trabajos y la altura de los debates. El número y la importancia de los proyectos de articulado a consideración de las plenarios de la Asamblea eran aterradores y la cascada de votaciones a duras penas dejaba tiempo para leer las disposiciones que iban a decidirse. Las jornadas normales oscilaban entre 10 y 12 horas diarias y la última de la primera vuelta de las primarias fue una agotadora sesión de 16 horas. Si no hubiese sido por los trabajos en que participé en el último trimestre del año pasado para la preparación de los proyectos de reforma constitucional del Centro de Estudios Colombianos (CEC) y de Futuro Colombiano, en que, como pauta, seguimos el articulado de Núñez y Caro, me hubiera sido mucho más difícil la tarea de constituyente en las últimas tres semanas. También me fueron muy útiles las intervenciones que tuve en las mesas de trabajo que para promover el estudio de reforma convocó el gobierno en el mes de noviembre. Además, mes y medio antes de instalarse la Asamblea el expresidente Pastrana Borrero junto con todos los miembros elegidos de la bancada del PSC nos convocó al constitucionalista Luis Carlos SÁCHICA y a mí para reunirnos en intensas jornadas de trabajo con el objeto de preparar, bajo su dirección, lo que fue el proyecto del partido. Y es bueno recordar que a consideración de la Asamblea se

presentaron sólo tres proyectos completos de reforma además del proyecto del Gobierno. El del Social Conservatismo conservó la estructura de la Constitución del 86 pero introdujo algunas novedades, varias aceptadas por la Asamblea Nacional Constituyente, para hacer más participativa, descentralizada y más abierta al mercado en lo económico la Carta Fundamental.

Nuestro proyecto de reforma quedó como un todo orgánico y armónico. Todos contribuimos a él con propuestas discutidas con gran amplitud y animados por el solo propósito de acertar. Muchas personas, liberales y conservadoras, conocedoras del tema constitucional han coincidido en que el nuestro fue el mejor proyecto. Para mí, la oportunidad de haber conocido a fondo el pensamiento de los miembros de la bancada me facilitó la ardua tarea de suceder súbitamente y con plena responsabilidad al jefe del partido.

## Renuncia del ex-Presidente Pastrana a su curul de Constituyente

El día 12 de junio el expresidente Pastrana me convocó en compañía de los constituyentes social conservadores para leerlos el texto de un documento concebido en términos elevados, con el cual presentó renuncia de su curul y fijó en él una constancia de rechazo al Acuerdo del Palacio de Nariño, suscrito entre el Presidente Gaviria, el ex-Presidente López Michelsen, Jefe único del Partido Liberal y los co-Presidentes de la ANC, doctores Alvaro Gómez Hurtado, Jefe del MSN, Antonio Navarro Wolf, director de la Alianza Democrática M-19 y Horacio Serpa Uribe, jefe visible de la bancada liberal. En este acuerdo se convino revocar el mandato a los senadores y representantes que integraban el Congreso y convocar a elecciones para reemplazarlo en el próximo mes de octubre.

En el documento el expresidente Pastrana consignó conceptos de la mayor trascendencia política tales como "mal se puede pretender crear un nuevo orden jurídico sobre las cenizas de otro sin el marco de la legitimidad" y que solamente por la vía de un Referendo el pueblo podría sanear la ruptura del estado de derecho que ocasionaría la arbitraria decisión de la ANC, que además chocaba con un acuerdo anterior que había sido avalado por las mismas personas que más tarde lo desconocieron. Al concluir la lectura de este documento histórico el ex-Presidente Pastrana me pidió que tomara su curul, ojalá el mismo día de su retiro, que posiblemente sería el 15 de junio —tal como ocurrió— fecha en que se sometió a la Asamblea la aprobación de la reforma transitoria de la Constitución que puso en vigencia el acuerdo del Palacio de Nariño. Al agradecer el honor que esto representaba para mí, en forma inmediata anoté que su curul debía quedar vacante, como símbolo de la crisis política. En igual sentido se expresaron los demás miembros de la bancada del Social Conservatismo quienes manifestaron la decisión de acompañar al ex-Presidente en su retiro de la Asamblea. El insistió en que yo debía ocupar esa curul y que los demás tenían que seguir en sus puestos hasta el fin del proceso de reforma constitucional.

Los hechos del día siguiente ocurrieron tal como se había previsto: la prensa de todos los partidos y los voceros de los diversos sectores lamentaron la renuncia del expresidente Pastrana quien salió condecorado ante la opinión nacional como figura prominente de la Asamblea. El día 15 a las 9 de la mañana hice el juramento de rigor ante el Presidente Horacio Serpa Uribe y dije:

"Al tomar posesión de esta curul que enalteció por su patriotismo el expresidente Pastrana Borrero invoco, en primer lugar, el

nombre de Colombia, cuyo engrandecimiento es la meta de nuestros empeños y por sobre todo, a Dios, para que asista e ilumine mis actos".

Ese mismo día en las horas de la mañana fue aprobada finalmente la reforma que consagra el Acuerdo de la revocación del mandato al Congreso. Enseguida el doctor Augusto Ramírez Ocampo, en nombre de la bancada y en forma brillante y elocuente consignó nuestra protesta y rechazo por esta decisión y anunció que presentaríamos, para ser incorporada en el acta, una constancia cuyo proyecto me correspondió redactar a nombre de todos, que quedó consignada en los siguientes términos:

"Los suscritos Delegatarios del Partido Social Conservador dejamos la siguiente constancia que deberá incorporarse en el acta de la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente en la que se aprobó, con nuestro voto negativo, la revocación del mandato a los actuales Senadores y Representantes que integran las corporaciones públicas elegidas por el pueblo".

"En dicha decisión la Asamblea fue más allá del mandato que le otorgó el pueblo el 11 de marzo y el 9 de Diciembre del año pasado. El Congreso fue elegido por ocho millones de votantes que le confirieron legitimidad como institución representativa de la democracia. Como dijo el ex-Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero en la carta de renuncia a su curul de Delegatario: 'Nadie habló entonces de que la Constituyente sería para liquidar lo que el pueblo también estaba confirmando con sus votos'. Este criterio quedó ratificado por el Presidente César Gaviria en el acuerdo político que firmó con representantes del PSC, de la Alianza Democrática M-19 y del Movimiento de Salvación Nacional en el que quedó consignado en forma expresa: 'La Asamblea no podrá modificar el periodo de los elegidos este año (1990)'; se refería, por supuesto, a los miembros del Senado y de la Cámara".

"Con posterioridad la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de octubre del mismo año declaró exequible este concepto del mencionado Acuerdo Político".

"Pero aún, si se adujera que la reforma constitucional amerita la convocatoria a unas elecciones de Congreso para poner a tono esta institución con la nueva normatividad, esta decisión —como tantas veces lo afirmamos— sólo se podría adoptar mediante la referendación por parte del pueblo, ya que un mandato que tiene origen popular sólo se puede revocar con el consentimiento de quien lo gestó según el conocido precepto de que 'las cosas se deshacen como se hacen'".

"Al decretarse la revocación, como lo dijo también el ex-Presidente Pastrana Borrero, 'se ha dado un paso contrario a la palabra consignada en solemne documento cuyos alcances de índole moral no puede ser declarada sin vigencia por ninguna institución o persona del Estado, y al ordenamiento jurídico de la nación tanto por lo consignado en el llamamiento al pueblo en sus diversos pronunciamientos', lo que le permitió concluir que 'mal se puede pretender crear un nuevo orden jurídico sobre las cenizas de otro sin el marco de la legitimidad', porque solamente por la vía del Referendo el pueblo podrá sanear la ruptura del estado de derecho ocasionada por la arbitraria decisión de la Asamblea Nacional Constituyente que además choca con un

acuerdo que había sido avalado por los mismos que más tarde la impusieron".

"Consignamos en estos términos nuestra protesta por este acto insólito y de graves consecuencias para el futuro de nuestro régimen institucional y así mismo dejamos expresa constancia de nuestro respaldo a los conceptos emitidos por el Jefe de nuestro Partido en su histórico documento de renuncia a su curul de Constituyente".

Desde un comienzo, desempeñé una actividad intensa enterándome del estado de los trabajos de algunas Comisiones que prepararon de manera febril el resultado de sus tareas. Los artículos aprobados en primera vuelta de las plenarios indican que es mucho lo que hasta ese momento se había hecho gracias al inteligente y patriótico esfuerzo de todos los delegatarios pero lo que restaba por hacer era inmenso para lograr en el corto tiempo los resultados esperados.

### Reforma del Banco de la República

Una comisión ad-hoc para los aspectos económicos y fiscales presentó los informes de los proyectos que aún faltaban por discutir en los campos de la planeación económica, del manejo presupuestal, de los recursos de las entidades territoriales y de la intervención económica. Todos capítulos fundamentales para el ordenamiento del Estado y para lograr la prosperidad general de la Nación.

Cuando entré a la Asamblea ya había sido aprobada en primera vuelta la reforma del Banco de la República, cuya autonomía e independencia permiten prever una política de moneda sana en el futuro. Quedará atrás la inflación marcada con el herrete de las emisiones celestinas, que yo había venido denunciando en los diversos artículos de periódicos y folletos. Quedaba aún pendiente por armonizar estas normas con las facultades del Congreso sobre régimen monetario y cambiario. Así lo hicimos ante la Comisión correspondiente y además pude consignar en la segunda vuelta mi voto de aprobación a esta trascendental reforma.

El nuevo Banco de la República será autónomo, como el Banco Central de Alemania (Bundesbank), con una Junta Directiva estable e independiente, como la del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos (Federal Reserve Bank), y sujeto a un régimen legal propio. Las normas constitucionales establecieron un sistema de soberanía monetaria del Estado "compartida" entre el Congreso y la Junta Directiva del nuevo instituto emisor que, a mi juicio, es una innovación típicamente colombiana que interpreta y renueva las doctrinas cosagradas por Bodin, Nussbaum y otros politólogos. Además esta soberanía monetaria no será omnipotente sino "regulada", y por ello se exige la aprobación unánime de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República cuando se otorguen créditos al Gobierno, porque en estas materias, según la nueva norma constitucional, "el Estado velará por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda". Por su importancia y respetabilidad el Banco ha sido el eje de nuestro sistema financiero. No hay que olvidar que a principios de la década de los años 60, dentro de un movimiento generalizado en América Latina, en 1963 se creó la Junta Monetaria que quitó a los banqueros particulares la influencia que tenían en el manejo de la moneda. Por la forma como se

integró dicha junta solamente quedaron representantes del Gobierno.

En 1973 por la Ley 7ª y el Decreto 2617, me correspondió como ministro de Hacienda de la administración Pastrana eliminar del capital del Banco la participación de los bancos privados. Desde ese momento su capital fue totalmente gubernamental, pero se conservó la Junta Monetaria. A mediados de la década de los años 80 se hizo notoria la imposición absoluta del sector oficial en el manejo monetario y se llegó al exceso de que por una laxa interpretación de la llamada soberanía monetaria del estado, ésta se tradujera en omnipotencia. Hasta tal punto se exageró el alcance de las funciones de control de la Junta Monetaria, que en el cuatrienio del Gobierno Barco se ordenaron emisiones primarias de moneda por crédito concedido por el emisor al Gobierno por más de \$500.000 millones que originaron aproximadamente el 40% del medio circulante y provocaron un alza generalizada del costo de la vida que en 1990 superó el 32%. Estas emisiones celestinas, que denuncié en su momento, causaron el desprestigio de la actual Junta Monetaria y obligaron a la Asamblea Constituyente a abocar la creación de la nueva Junta Directiva autónoma del Banco de la República que elegirá de manera independiente al Gerente General de la institución, quien quedará como miembro con voz y voto en ella, lo que no ocurría en la sepultada Junta Monetaria.

El Ministro de Hacienda Rudolf Hommes así como los constituyentes Alfonso Palacio Ruidas, Rodrigo Lloreda Caicedo, Ignacio Molina, Carlos Lleras de la Fuente, Carlos Ossa Escobar, y de nuestra bancada, Augusto Ramírez Ocampo y Carlos Rodado Noriega, quienes sostuvieron ante la Comisión respectiva nuestras tesis y propuestas, fueron los artífices de esta reforma bajo la inteligente y acertada orientación del doctor Francisco Ortega, gerente general del Banco de la República y el equipo de sus asesores, entre quienes sobresale el joven abogado Jorge Enrique Ibáñez.

La reforma de nuestro instituto emisor es un buen modelo para la futura banca central de los países latinoamericanos. Llegamos a una síntesis pragmática, en que sin ceder a las presiones del interés privado, pero sin ignorarlo, sin aceptar imposiciones omnipotentes del Estado, pero siguiendo sus orientaciones, se sentaron las bases para establecer en nuestro medio un moderno banco central, que será motor financiero de nuestra economía en el siglo XXI.

### Entidades territoriales

Mi primera intervención formal en la reunión plenaria la hice para contribuir al análisis de la reforma sobre las entidades territoriales. En este debate Participaron de manera activa y brillante, entre otros, los delegatarios Gustavo Zafra, Carlos Rodado Noriega, Eduardo Verano y Carlos Holmes Trujillo. Dije, en esa oportunidad, que no se le puede dar el mismo tratamiento político a las regiones y a las provincias que a los departamentos y municipios. El municipio es la entidad fundamental en la organización de los servicios del Estado colombiano. A través del municipio se debe acentuar una sana política de descentralización, pero abrir nuevos canales para tratar de hacerlo en diversos frentes al mismo tiempo, sin coordinación a través de la ley, puede

conducir no sólo al desorden institucional sino a la desintegración del Estado. En la plenaria en que se votó esta reforma consigné públicamente mi voto positivo porque consideré que los sentimientos de solidaridad que se despiertan entre las gentes de las diversas regiones, bien orientados, pueden ser elementos eficaces para fortalecer la unidad nacional; dejados al garete pueden conducir a la desintegración.

El haber incorporado en la disposición constitucional que las consagra como entidades territoriales sujetas a las condiciones que señale la ley, me parece que permite la suficiente flexibilidad para manejar estos movimientos regionales que, repito, bien orientados, pueden fortalecer a la nación.

Inclusive señale que la aprobación del Fondo Nacional de Regalías al cual deberán llevarse las participaciones de las diversas regiones por concepto de la riqueza de su subsuelo, no implica un elemento de desintegración nacional sino que al contrario, como ocurre con el Fondo Nacional del Café, permitirá que las divisas que originan las exportaciones de estos productos del subsuelo beneficien a todo el país, en tanto que los recursos de dicho Fondo deberán manejarse bajo la dirección de los dirigentes de las respectivas regiones y en beneficio de las mismas.

También en este capítulo sobre reforma de las entidades territoriales se trató el caso de las corporaciones de desarrollo regional que han cumplido una tarea encomiable. Algunas de ellas, como la del Valle del Cauca, han sido factor fundamental de apoyo y motor al progreso y desarrollo regional, en particular de electrificación y control de recursos naturales. En el proyecto de reforma sobre aspectos tributarios de la Constituyente se propuso la eliminación del recargo del impuesto sobre tierras rurales que sirvió desde mediados de los años 50 para financiar por ejemplo la CVC, la que gracias a estos ingresos, pudo acceder a cuantiosos créditos internacionales. Por fortuna, con activa e inteligente participación del delegatario Cornelio Reyes se salvó esta dificultad, que hubiera sido rudo golpe a la CVC.

Participé con entusiasmo para lograr el voto favorable de esta decisión pues entre otras cosas la primera Ley a la que contribuí en forma directa para su aprobación en mi calidad del Ministro de Fomento del Gobierno presidido por Alberto Lleras Camargo, la número 2 de 1959, consagró el estatuto legal de dicha Corporación y le dio autonomía y sólida organización financiera. Debilitar las corporaciones regionales habría significado la eliminación en nuestro medio de uno de los más eficaces instrumentos de desarrollo.

En el debate de la segunda vuelta llegó a consideración de la Asamblea una cláusula que aparecía entre las funciones de los gobernadores en virtud de la cual se ordenaba en forma general que a ellos correspondiera nombrar, de terna propuesta por los directores nacionales, a quienes vayan a actuar como gerentes y directores de las oficinas correspondientes en los respectivos departamentos. A esta altura del debate señalé los peligros que esta cláusula general tenía en el caso de las entidades que manejan las fuerzas armadas y también las sucursales y agencias bancarias. El primer caso fue rápidamente aceptado; en cambio en el segundo solo

cuando la mayoría de la Asamblea entendió el peligro que existía al quebrantar la autoridad de los presidentes y gerentes de los bancos oficiales que no podían nombrar, destituir o trasladar a los directivos regionales en sus respectivas oficinas; como este fenómeno podía generar un peligro debilitamiento en el manejo de la banca oficial, la Asamblea aprobó por dos terceras partes, una modificación a esta disposición en el sentido de que esta facultad se les delega a los gobernadores pero solamente en el caso de las entidades públicas nacionales, de acuerdo con una ley que se expide al respecto; esto naturalmente dejó expresamente excluidas a las fuerzas armadas y a los bancos oficiales que de no haber sido así la línea de autoridad en las regiones habría quedado seriamente quebrantada.

Cuando se votó una disposición que facultaba a los municipios a pagar honorarios a los concejales por las sesiones a las que asistan en los respectivos concejos, dejé una constancia de mi desacuerdo sobre esta decisión que rompe una hermosa tradición colombiana.

### Monopolios departamentales de licores

El caso de los monopolios departamentales de los licores fue tema que al debatirlo hizo que surgieran contrapuestos intereses regionales. Para defender el mantenimiento de estos monopolios gubernamentales se formó un poderoso bloque regional con el liderato de los delegados del occidente del país con los antioqueños, caldense y vallecaucanos a la cabeza, a los que se agregaron los cundinamarqueses que defendieron sus poderosas y eficientes industrias licoreras, a pesar de los vicios que las afectan. Por el peso de sus votos se impuso el criterio de este grupo frente al que defendía el desmonte de estos monopolios para permitir la competencia del sector privado, sujeta a elevados gravámenes a través de los cuales se compensaría a los departamentos la disminución de ingresos resultantes de la desaparición de dichos monopolios. La fórmula final aprobada deja una puerta abierta para que las numerosas empresas licoreras ineficientes, que son la mayoría en los departamentos medianos y pequeños, se liquiden y se entreguen a la administración de empresarios privados pero que al mismo tiempo se puedan mantener las empresas departamentales de licores eficientes.

### Intervención del Estado en la economía

Respecto al tema de la intervención económica del Estado manifesté que después de los gobiernos del Frente Nacional los colombianos nos acostumbramos a ser más objetivos, más pragmáticos, a la manera de los pueblos anglosajones en el análisis de la economía; dejamos de lado los sectarismos que nos caracterizaban en otras épocas para hacernos oposición según fuera el partido de turno en el Gobierno. Hoy somos más objetivos y por eso me parece en general bueno el artículo propuesto ante la Asamblea por la Comisión V sobre intervención económica, porque refleja un proceso de síntesis entre la libre empresa y la intervención del Estado, entre los aspectos sociales y los del desarrollo económico.

Sobre esta cláusula que me gusta en su conjunto de tres artículos, debo hacer dos observaciones que me permití presentar en

dos proposiciones sustitutivas que explico a continuación. En la parte que dice que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, reconozco que efectivamente tiene esa función social, pero que queda deformada la imagen de lo que es una empresa si se hace caso omiso de otro aspecto que también le es fundamental. Cuando se consulta el Diccionario de la Academia o cualquier libro de economía se encuentra que la empresa se integra por el capital y el trabajo; por eso presente en su momento una proposición sustitutiva que agregaba a la función social su carácter de ser base del desarrollo económico y decía: "la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones". Había que incorporar —como se hizo finalmente en la Constitución— el concepto de desarrollo porque la empresa ante todo es para producir y en este sentido debe fortalecerse.

De otro lado, en la parte final del artículo segundo, que hablaba de los objetivos de la intervención económica se hacía referencia al "pleno empleo"; no quise presentarme como antikeynesiano después de que gasté mis ojos leyendo al economista más importante de este siglo.

En la nueva Constitución teníamos que incorporar principios fundamentales y no parámetros de política, como ocurre con la política de pleno empleo, que un ministro de Hacienda tendrá en cuenta frente a una situación de receso para aplicarla; pero que puede ser otra, si la situación es de inflación. Por ello puse a consideración de la Asamblea eliminar la palabra "pleno" y dejar simplemente la expresión "empleo". Lamentablemente no se aprobó esta modificación que podría evitar en el futuro problemas más graves de inflación.

De otro lado, la posición de la Asamblea frente a los monopolios, que quiso evitar el abuso que podría presentarse cuando exista una empresa con una posición claramente dominante dentro del mercado, me gustó agregar que debía evitarse su abuso. También estuve de acuerdo respecto a la manera como se manejó el tema del monopolio de las empresas licoreras del Estado; soy partidario de que los particulares puedan competir con ellas y obligarlas a ser más eficientes afrontando así la arremetida de la libre competencia. Pero creí conveniente que se conservaran, al menos por un tiempo, en los departamentos donde las empresas han demostrado ser eficientes.

### Planeación económica

Manifesté el apoyo a la ponencia preparada y defendida por los delegatarios Mariano Ospina Hernández y Alvaro Cala sobre planeación económica. Encuentro que se ajusta a las bases tradicionales de nuestra planeación indicativa y con ella se dio cristiana sepultura a la Comisión del Plan del Artículo 80 de la reforma del 68 que nunca operó.

La planeación económica ha cumplido una tarea útil entre nosotros. Personalmente he participado en la preparación y ejecución de tres programas económicos que han marcado hitos en la economía del país, como fueron el de Currie en 1949 y el de los gobiernos de Alberto Lleras Camargo y Misael Pastrana.

La planeación entre nosotros ha cumplido una tarea positiva y ha sido buena porque ha creado el hábito de establecer prioridades entre las distintas alternativas de

inversión. Además el Departamento Nacional de Planeación ha sido el organismo que nos ha hecho posible seguir una sana política de endeudamiento externo. A diferencia de otros países latinoamericanos, Colombia —con recursos externos más limitados— ha podido mantener una política de financiamiento en el exterior que le ha permitido sortear en mejores condiciones la reciente crisis de deuda externa.

La Reforma Constitucional de 1968 institucionalizó la planeación económica; para ello se aprobó el artículo 80 de la Carta que establece la Comisión del Plan, que por fortuna nunca pudo integrarse por diferencias entre los diferentes intereses regionales. Este artículo a mi juicio tiene dos graves inconvenientes. En primer lugar esta disposición exigía que el Plan de Desarrollo debe aprobarlo el Congreso por ley. Además, contemplaba un sistema especial para la aprobación de las leyes que ponían en ejecución el plan, en virtud de las cuales no solamente se tomaban decisiones sobre inversiones gubernamentales, sino que además se podían modificar por estas normas los servicios del Estado que ejecutan el Plan. Lo más grave es que si estas leyes no las aprobaba el Congreso en un plazo determinado, el Gobierno las podía poner en vigencia por decreto. O sea que por este procedimiento especial de aprobación semiautomática se podían modificar las normas que rigen instituciones gubernamentales como el IFI, el ICT, el BCH, el Fondo Vial, para mencionar algunos de los organismos que podían verse sometidos a cambios repentinos en sus estatutos y demás normas básicas, los que requieren estabilidad como condición de apoyo a créditos de instituciones internacionales como el BIRF y el BID que exigen seguridades en las contrapartidas locales para el financiamiento de los proyectos.

La aprobación del Plan mediante ley podía crear rigideces pues ponía límites a las alteraciones del tipo de cambio y a la tasa de interés porque normalmente estos parámetros económicos y otros, como el coeficiente de crecimiento del PIB, se mencionan en todos los programas de desarrollo; o sea que creaba una situación equivoca sobre las atribuciones de la Junta Monetaria para intervenir en el periodo de ejecución de los planes en aspectos básicos de la política monetaria. Esto no quiere decir que el Congreso no deba conocer el Plan de Desarrollo, o que no intervenga en algunas etapas de la preparación del mismo; lo que sí era conveniente es que a través de la ley que aprobaba el Plan quedaban fijados parámetros rígidos para el manejo de la política económica especialmente en puntos que requieren una acción rápida y eficaz en los organismos del Gobierno.

En la nueva Constitución se dividió el Plan en dos partes, una de carácter general que fija las metas de la programación indicativa, especialmente al sector privado, de la cual se le da a conocer al Congreso y la otra con el programa de inversiones públicas plurianuales que debe ser aprobado por ley del Congreso.

El proyecto incluye la creación de un Consejo de Planeación en el que tendrán participación diversos sectores de la actividad económica, y este Consejo deberá examinar previamente el Plan antes de que el Gobierno lo presente al Congreso. De esta manera se establece una forma más ac-

tuante de democracia participativa en lo económico.

Es interesante observar como hecho histórico que cuarenta años después de haber sido implantada la Planeación en el Gobierno del presidente Ospina Pérez le correspondió a su hijo el delegado Mariano Ospina Hernández participar decisivamente en el restablecimiento a nivel constitucional de este mecanismo, ajeno a ideologismos inconvenientes pero basado en un sano pragmatismo.

#### Relaciones laborales

Hay sobre el particular dos aspectos que merecieron cuidadoso análisis de la Asamblea como son el derecho de huelga y la "cogestión" de los trabajadores en la dirección de las empresas.

Con respecto al primer punto me preocupé por la propuesta presentada por la Comisión respectiva que decía: "Se garantiza el derecho de huelga salvo en las Fuerzas Armadas. En el caso de los servicios públicos será obligatoria la prestación de los mismos a favor de los usuarios. La ley reglamentará este derecho". Me pareció peligrosa y falta de sinceridad la manera como se pretendió autorizar la huelga en el caso de los servicios públicos, siempre que no se afectare la prestación de los mismos a los usuarios. La manera como estaba redactada esta cláusula, además de ser claramente contradictoria, era equívoca, pues es muy difícil determinar en qué grado se están prestando los servicios públicos a los usuarios cuando se ha declarado una huelga. Por ello me manifesté abiertamente partidario de sostener lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución del 86 que prohíbe expresamente la huelga en el caso de los servicios públicos. Después de una larga discusión la Plenaria de la Asamblea acogió mis observaciones y habiendo votado negativamente la propuesta se solicitó a la Comisión que presentara un nuevo proyecto para consagrar sin mayores modificaciones lo que actualmente existe sobre este derecho de los trabajadores. Efectivamente en una reunión posterior la Plenaria aprobó el siguientes texto:

*"Se garantiza el derecho de huelga salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho."*

En cuanto a la "cogestión" de los trabajadores en la dirección de las empresas, que está establecida en la legislación de otros países avanzados como Alemania, me manifesté partidario de continuar hacia el logro de este mecanismo, que ha contribuido a mantener las buenas relaciones obrero-patronales en países donde ha sido adoptado. En el proyecto de reforma se aprobó una disposición que dice:

*"La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas."*

#### Hacienda pública.

Me cupo el honor como Ministro de Hacienda de la Administración Pastrana de obtener que el Congreso aprobara la primera ley que puso en funcionamiento en el país el situado fiscal creado por la reforma constitucional de 1968. Fue un paso de avanzada y mucho de lo que escuché en las discusiones de la Asamblea lo había vivido en las sesiones del Congreso en 1971 en las que se aprobó la mencionada ley y cuya cobertura se amplía ahora para lograr mayores transferencias de los recursos de la nación a los departamentos y municipios.

Pero al aprobar esta Asamblea Constituyente nuevas garantías sociales y mayores transferencias de la Nación a favor de otras entidades territoriales creó nuevos y cuantiosos compromisos a cargo del presupuesto nacional que deben ser previstos oportunamente para que puedan operar. Sin embargo cuando la Asamblea dispuso que el próximo Congreso, y en su defecto el Gobierno Nacional tendrán amplias facultades para hacer una reforma tributaria para elevar los impuestos con el fin de atender las nuevas obligaciones del Estado consigné mi voto negativo porque es una peligrosa contradicción ordenar, por un lado, que al Congreso le corresponde como facultad exclusiva la aprobación y aumento de los impuestos y al mismo tiempo facultar al gobierno para que los establezca con el fin de cubrir los gastos que ocasiona la llamada "piñata de garantías sociales." La Constituyente soslayó su responsabilidad política para enfrentar la fuerte alza de tributos que ocasionen las nuevas obligaciones del Estado aprobadas de manera alegre y precipitada.

Votada la autorización anuncié públicamente el voto negativo de la misma y dejé una constancia que una vez leída por el Secretario fue suscrita por el Delegado Carlos Lleras de la Fuente. La constancia dice:

*"Consciente que los gastos del Estado por concepto de nuevas garantías y transferencias aprobadas por la Asamblea exceden los futuros recursos del fisco nacional, he votado negativamente el artículo transitorio en el que se otorgan facultades al gobierno para que se apruebe, por decreto, un alza en los impuestos. Esta Asamblea había ya consagrado el principio fundamental de toda democracia, que sólo le corresponde al Congreso aprobar estos aumentos en los tributos. Por eso sometí a tiempo una proposición sustitutiva como lo anuncié en la sesión pública de hoy en la que se autoriza al gobierno nacional para que las nuevas garantías sociales y las transferencias de recursos de la Nación a otras entidades territoriales se apliquen siempre y cuando se compruebe la existencia de recursos públicos suficientes o el Congreso establezca los impuestos correspondientes."*

Cuando el doctor Lleras de la Fuente la suscribió agregó de su puño y letra, como afirma, lo siguiente:

*"Estuve en un todo de acuerdo con la proposición del Constituyente Llorente que fue la única fórmula razonable que se propuso sobre el tema."*

#### Normas básicas sobre presupuesto.

A consideración de la Plenaria se presentó un proyecto con cambios fundamentales a las normas sobre presupuesto. El Cofrade Alfonso Palacio Rudas hizo algunas críticas generales sobre el mismo. Los ponentes del proyecto defendieron sus propuestas las que, a mi juicio, representaban cambios de fondo. Por ejemplo desconocían la regla básica de que el presupuesto (de acuerdo con una sana tradición universal que habíamos incorporado a nuestros principios rectores del manejo presupuestario) es un acto condición. Según este principio al presupuesto no pueden incorporarse gastos o ingresos sin estar autorizados por leyes preexistentes. En otras palabras, la ley que aprueba el presupuesto de una vigencia no puede autorizar por sí misma un gasto o ingreso nuevo. En cambio, en el proyecto

presentado a consideración de las plenarios se dejaban puertas abiertas para desvirtuar este sano principio que hasta ahora había regido nuestras finanzas públicas.

En un artículo que afortunadamente fue modificado por la Comisión se proponía que en el proyecto de presupuesto anual se incorporaran como recursos "condicionados" los provenientes de empréstitos cuyos contratos aún no hubieran sido suscritos, o estuvieren en proceso de serlo; o también fondos provenientes de reajustes en impuestos proyectados para efectuar en esa vigencia. Admitir esta posibilidad de incorporar gastos e ingresos "condicionados" abre la posibilidad de mostrar un equilibrio hecho y no real del presupuesto, puesto que todo queda condicionado a que se firmen los contratos de préstamo o se aprueben los aumentos en los impuestos.

El Maestro Guillermo Valencia, que además de poeta era analista perspicaz de los problemas nacionales, en célebre debate en el Congreso sobre presupuesto, ya que también sobre estos temas opinaba con sabiduría, dijo una frase que conviene recordar a propósito de este asunto: "En la historia de Colombia siempre nos sobra un déficit." Lo que es verdad. Siempre nos sobra un déficit cuando examinamos el cúmulo de necesidades insatisfechas de nuestros diversos pueblos y regiones. Además, en el conjunto de normas que legalmente reglamentan esta materia debemos distinguir los déficit y superávit presupuestales, fiscales y de tesorería que tienen que ver con hechos comunes pero vistos desde ángulos diferentes. Los presupuestales se refieren a la proyección sobre el cuadro anticipado de gastos e ingresos; los fiscales tocan al movimiento general de los activos de la Hacienda Pública; en cambio los de Tesorería hacen referencia a la capacidad efectiva de la Caja del gobierno para realizar los pagos. No coinciden necesariamente en las cifras estas tres situaciones pero pueden aproximarse, sin que sea extraño que se presente simultáneamente un déficit fiscal con un superávit presupuestal o de tesorería.

Por fortuna todos estos principios terminaron por tenerse en cuenta por la comisión respectiva al hacer una corrección al proyecto de normas presupuestarias que finalmente aprobaron las plenarios de la Asamblea. Insisti en la necesidad de flexibilizar el concepto de gasto social. El proyecto de la Comisión creaba rigideces para poder hacer ajustes y reducciones en los gastos en el momento en que fuese necesario. Los ministros de Hacienda deben conservar plena autonomía para hacerlo, para que lleguen a ser efectivamente responsables en el manejo del gasto público y para poder mantener, inclusive en situaciones de crisis, un presupuesto equilibrado.

Además insisti y por fortuna se logró que no se desechara la norma (introducida en la reforma de 1968) del Artículo 209 de la Constitución en virtud de la cual, si el Congreso no aprueba el 16 de diciembre de cada año, cuando terminan sus sesiones ordinarias, el presupuesto presentado por el gobierno, dicho proyecto quedará automáticamente aprobado. Esta norma es clave para preservar la iniciativa del gasto público en manos del poder ejecutivo; que fue esencial en la sana reforma de 1968. Es posible que los ministros de Hacienda de

turno pueden cometer abusos que quebrantan el origen democrático de la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, pero peor sería dejar que en las discusiones parlamentarias los apetitos regionales lleguen a destrozarse el equilibrio indispensable entre los mismos.

Insisti mucho en que no deberían eliminarse de tajo los auxilios a todos los niveles del Estado a favor de fundaciones privadas sin ánimo de lucro.

Estas instituciones han realizado obras benéficas para el país y no pueden colocarse en el mismo raso de las que, en forma torcida y peligrosa, manejan los llamados auxilios parlamentarios que la Asamblea, por fortuna, prohibió.

Por esta razón no se pueden poner en el mismo lado de la balanza estas fundaciones así como los programas de becas para la educación de jóvenes que en virtud de la norma inicialmente propuesta por la Comisión quedarían totalmente prohibidos.

Por fortuna la sesión plenaria aprobó una modificación radical sobre el régimen del manejo del presupuesto y debo dejar constancia de que en la revisión de estas normas tuvo participación importante el Delegatario Alfonso Palacio Rudas así como la Presidenta de la Comisión respectiva la Delegataria Helena Herrán de Montoya.

#### **El control fiscal y la contabilidad de la nación**

Soy contrario a la tesis presentada por el delegatario Alfonso Palacio Rudas de que la contabilidad de la Nación siga llevando la Contraloría General de la República. Como Ministro de Hacienda padeci la fuerza de las argumentaciones del Cofrade quien demandó ante la Corte Suprema de Justicia tres artículos del Decreto 294 de 1973 que dispuso que la contabilidad de la Nación pasara de la Contraloría al Ministerio de Hacienda.

El argumento del doctor Palacio Rudas en aquella oportunidad se basó en que el gobierno no tenía facultad del Congreso para incorporar una disposición como el traspaso de la contabilidad de la Contraloría al Gobierno. Por esta razón la contabilidad siguió en manos de la Contraloría, prolongando de esta manera el grave error que existe entre nosotros en el sentido de que en la más importante empresa colombiana, como es el Estado, su administración no lleva contabilidad, que son los ojos de la marcha de sus operaciones, sino que la ha dejado en manos de la entidad revisora. Ninguna empresa bien manejada deja a sus auditores el manejo de su contabilidad. Por eso consideré indispensable que la Constituyente aprobara la propuesta del Delegatario Rafael Ignacio Molina de crear la Contaduría Nacional, que sería la entidad que lleve la contabilidad de la Nación.

Oviamente la Contraloría podría llevar en el futuro algunos de los registros contables del balance general de la Nación. Por fortuna esta propuesta se abrió camino y la Asamblea aprobó finalmente una norma en la que se traslada al Gobierno Nacional la mayor parte de su contabilidad.

Aporté la propuesta de la bancada del PSC en el sentido de que se sustituyan las funciones actuales de la Contraloría General de la República pasándolas a un Tribunal de Cuentas. Aclaré que esta, por razones de carácter político, era una decisión que defendíamos como grupo minoritario en la Asamblea; expresé mi desacuerdo con lo manifestado por el Delega-

tario Palacio Rudas de que el regreso a un Tribunal de Cuentas era un proceso a contrapelo de nuestra historia, porque dichos Tribunales habían fracasado entre nosotros. Muy al contrario, si se leen con cuidado los informes de dichos tribunales antes de 1923 reflejan con sencillez y en idioma al alcance de todos cuál era la verdadera situación fiscal. Experiencia interesante constituye releer los informes de los ex-ministros del Tesoro y miembros de dicho Tribunal don Carlos A. Torres y Miguel Arroyo Diez y otras figuras en la época de la mala llamada "hegemonía conservadora". La Contraloría General se implantó cuando vino el señor Edwin Kemmerer, distinguido técnico americano que nos trajo el modelo de contraloría norteamericana que había sido creada dos años antes, en 1921. En Europa aún persisten los Tribunales de Cuentas, en Alemania, Francia, España y bajo esta forma está organizado también el control fiscal en los grandes países de América Latina, como Argentina y Brasil.

Por eso, como constancia histórica, expresé que la Contraloría fue una innovación entre nosotros al estilo americano, pero no debe olvidarse que en 1950 los Estados Unidos tuvieron que reformarla con motivo de graves escándalos. La dolorosa experiencia colombiana a pesar de los esfuerzos recientes justifica cambios de fondo e inclusive de nombre de esta institución de control fiscal.

#### **Derecho de propiedad y expropiación administrativa**

Este fue un artículo que impugné con toda la bancada de constituyentes conservadores y algunos liberales; luchamos para que por lo menos quedara limitada la expropiación administrativa a los bienes inmuebles, distintos de valores y demás bienes muebles, como las acciones de empresas. También contra la no intervención de jueces en fijación de precios en el caso de expropiaciones. La posibilidad que se abre a este tipo de expropiación afectará de manera negativa las inversiones en general, pero muy en especial las de origen extranjero, que tanto requiere el país y que hoy, más que nunca, están siendo buscadas aun por los países que están abandonando el socialismo. Fue notoria la unidad en el momento de la votación de los constituyentes conservadores en contra de esta disposición. Este fue quizás el único punto entre las reformas económicas en el que hubo clara división ideológica por grupos, especialmente por el apoyo que le dio a esta iniciativa un número importante de liberales en unión de los representantes del M-19, lo que permitió que esta reforma se impusiera.

#### **Purificación del Congreso**

El conjunto de inhabilidades e incompatibilidades en el futuro para senadores y representantes y la eliminación de los viajes y auxilios parlamentarios fueron medidas que tenía que adoptar la Constituyente en la forma drástica como lo hizo. Vale la pena consignar que en el momento de votar las inhabilidades de los constituyentes para que éstos no participen como candidatos en la próxima elección de Congreso, esta votación se hizo en forma unánime.

#### **Reforma de la justicia**

Las profundas reformas de la justicia están llamadas a producir cambios fun-

damentales en esta rama del poder y recibir nuestro apoyo. La creación de la Fiscalía, del Defensor del pueblo, del derecho de tutela fueron aportes positivos que requieren reglamentaciones inmediatas que serán estudiadas por la Comisión Legislativa. En igual sentido lo fueron el Consejo Superior de la Magistratura y la Corte Constitucional como entidad cercenada funcionalmente de la Corte Suprema de Justicia. Queda pendiente todo el régimen para descongestionar los juzgados y tribunales mediante mecanismos obligatorios de conciliación y arbitraje, que pueden ser una reforma que adopte en el futuro la Comisión Legislativa. El delegado Hernando Yepes participó en forma activa y brillante en estas reformas.

Voté en conciencia y con entera libertad la no extradición de colombianos al exterior, convencido de que esta medida es indispensable para pacificar el país.

En cuanto al régimen de familia hubo votaciones de gran importancia por los aspectos doctrinarios que entrañan. Negamos nuestro apoyo a los proyectos de aborto y al estatuto en favor de los homosexuales, que no pasaron. Aceptamos los efectos civiles en el caso de divorcio de parejas unidas en matrimonio católico. Esta es una realidad sobre la cual el país debe reflexionar y tomar decisiones que respeten lo que se acuerde o se reforme en el futuro Concordato, entendiendo que quede a juicio de los católicos mantener indisoluble el vínculo sacramental.

Otro voto que consigné en forma negativa fue la propuesta sobre la llamada "objeción en conciencia al porte de armas" que afortunadamente fue rechazado y evitó así el debilitamiento de las fuerzas armadas.

### Régimen presidencial y congreso

Se mantuvo el esquema de las tres ramas del poder público; se hicieron algunos cambios en las relaciones que deben existir entre ellas para lograr un mejor equilibrio. El Presidente seguirá siendo la cabeza con los títulos tradicionales de Jefe de Estado, de la administración pública y de las Fuerzas Armadas. Pero con la elección popular de gobernadores y el mayor énfasis en la descentralización de los servicios en favor de los departamentos y municipios se descargó el gran poder que hoy día está concentrado en el ejecutivo. Cosa parecida ocurrió al consagrar el voto de censura a los ministros y al darle mayor participación al Congreso en los períodos en que se declaren los estados de excepción por guerra exterior, conmoción interna y emergencia económica. Intervine en la Comisión que revisó los textos de los estados de excepción y considero que se hicieron avances positivos para lograr un estado más acorde con la democracia y para fijar criterios realmente excepcionales en la adopción de dichos estados.

### Los principios básicos de la nueva Constitución

La nueva Constitución es más participativa y descentralista que la de 1986. Como aspectos básicos de esta reforma quedan la elección popular de gobernadores, la creación de los referendos y la consagración de los municipios como unidad fundamental de los servicios del Estado. Se fortaleció el Congreso con el voto de cen-

sura a los ministros y por una mayor intervención en los estados de excepción.

En lo económico la nueva Constitución hace un aporte pragmático, profundamente colombiano y en su mayor parte no estuvo inspirada por ideologismos. Con los delegatarios conservadores de las distintas vertientes llegamos a coincidencias siempre que se trató de votaciones que tocaban principios fundamentales. Por ejemplo, en el caso de la votación sobre la expropiación administrativa, de manera espontánea la totalidad de los delegatarios del conservatismo votamos en contra. Estas votaciones y el clima de entendimiento y cordialidad que mantuvimos son síntomas alentadores sobre el espíritu de unión de la colectividad.

La bancada social conservadora actuó con brillo, inteligencia, patriotismo y con frecuencia —a pesar del número— sus intervenciones fueron definitivas. Por ejemplo, cuando la Comisión Codificadora por problemas de carácter técnico, no pudo cumplir los plazos apremiantes de entrega de las propuestas revisadas para iniciar la segunda vuelta de las discusiones, las afortunadas exposiciones de los delegatarios Augusto Ramírez Ocampo y Hernando Yepes en los dos primeros días de estas sesiones plenarios fueron definitivas para la suerte de la nueva Constitución. Con pocos documentos disponibles y acudiendo a la memoria y al conocimiento que tenían de la reforma, hicieron posible la discusión y la aprobación en esta segunda vuelta de los primeros 200 artículos. Con este acto de audacia, que da la seguridad de conocer a fondo los problemas, de inteligencia y elocuencia lúcida estos delegatarios salvaron la tarea de la Constituyente en un momento crítico.

Carlos Rodado hizo aportes definitivos en las discusiones económicas y fiscales así como en el futuro régimen de las regiones y demás entes territoriales. Como aporte personal suyo queda que los niños menores de un año, de familias de escasos recursos recibirán en forma gratuita los servicios de salud en entidades gubernamentales.

Hubo otra oportunidad en que un grupo de 42 constituyentes —principalmente de la bancada liberal— había firmado una proposición que ordenaba el retiro del recinto a los ministros en el momento de las votaciones. Con este motivo hice una breve intervención, de la que dije constancia, que rechazaba los términos descomedidos de la propuesta y manifestaba que la presencia de los ministros no solo era útil para recibir sus aclaraciones, sino que además era buena oportunidad para que conocieran directamente nuestros desacuerdos. Gracias a nuestra intervención la propuesta de retiro de los ministros fue rechazada en el momento de la votación.

El último día de sesiones ante los términos del artículo 397 (en el texto final corresponde al 380) se exacerbaron los ánimos entre los conservadores y liberales pues se proponía la derogación expresa de la Constitución de Núñez y Caro y de sus reformas. Intervine para pedir calma y lograr un consenso, como símbolo de la unión en que debían concluir las tareas de la Constituyente. Entre otras cosas recordé la frase del presidente Alfonso López Pumarejo en el mensaje dirigido a los delegatarios del Congreso de 1936 que aprobó la reforma constitucional de ese año:

*"Debo aclarar que nunca una Asamblea Constituyente procedió en Colombia con mayor cordura, inteligencia y discreción que aquella. Dispuesta estuvo a examinar la iniciativa de una reforma total de la Carta, pero la abandonó al ver que no era necesaria. No la intimidó el pueril temor de contrariar un inconsciente deseo de reformar radicalmente lo que parcialmente había demostrado ser bueno, ni cedió ante la amenaza de perturbaciones si modificaba textos que había encontrado deficientes, arcaicos y perjudiciales. El Acto Legislativo de 1936 liquidó de esta manera dos prejuicios igualmente ásperos y peligrosos: la intangibilidad del Estatuto considerado por algunos como el compendio de toda bondad y la necesidad de una reforma total con la expedición de una nueva Constitución, para hacer tabla rasa de todo lo que como régimen simbolizaba sin representarlo, la de 1886".*

Esta intervención sirvió para moderar los ánimos que tantas añoranzas y reacciones produjo inicialmente y llegar más adelante a un acuerdo que manejó con inteligencia Augusto Ramírez Ocampo. El artículo 397 quedó finalmente así:

*"Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. La presente Constitución rige a partir del día de su promulgación".*

Cuando llegó el día de la firma del documento caligráfico de la Constitución lo suscribí pero a diferencia de los demás delegatarios agregué la siguiente antefirma:

*"Firmo como constituyente alterno del señor expresidente de la República Misael Pastrana Borrero".*

Como tal llegué a la Constituyente y en esta calidad actué durante tres semanas de trabajo arduo pero apasionante.

El acto solemne de la proclamación de la nueva Carta tuvo lugar en la noche del 4 de julio en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional. El presidente Gaviria leyó un discurso en el que relevó la trascendencia de la nueva Constitución y subrayó la importante tarea del ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana quien con esta referencia y la del doctor Horacio Serpa Uribe quedó señalado como uno de los artífices de este proceso y por supuesto como una de las figuras del partido de gobierno con mayor juego político hacia el futuro.

El presidente en su discurso se refirió varias veces al Partido Liberal y a personalidades de esa colectividad que han tenido que ver con el proceso de cambios institucionales como los expresidentes Alfonso López Pumarejo y Alfonso López Michelsen. En cambio ignoró al Social Conservatismo y a sus figuras que participaron de forma definitiva en la aprobación de la nueva Constitución. Sorprendió su afirmación de lo poco —que a su juicio— se incorporó en la nueva Carta, de la Constitución de Núñez y Caro. La verdad histórica es que buena parte de las normas de la Constitución de 1886 quedaron en la nueva, lo que fue ampliamente reconocido en las deliberaciones de la Asamblea.

Por estas dos razones el discurso presidencial dejó de ser un documento de gran alcance nacional pues se limitó a ser un enfoque parcializado de la política inmediata del país. El presidente Gaviria cambió la simple crónica a una visión histórica.