



# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 135

Santafé de Bogotá, D.C. sábado 2 de noviembre de 1991

Edición de 40 Páginas

## ACTAS DE SESION PLENARIA

**Miércoles 12 de Junio de 1991**

### Contenido:

- Renuncia del Ex-Presidente Pastrana.
- Mecanismos de Participación Democrática.  
Reforma de la Constitución, Pedagogía Constitucional.
- Partidos Políticos, Estatuto de la Oposición y Sistema Electoral.

(Página 2)

**Jueves 13 de Junio de 1991**

### Contenido:

- Posesión del Constituyente Rodrigo Llorente Martínez.
- Continuación del Debate: Mecanismos de Participación Democrática.
- Partidos Políticos, Estatuto de la Oposición, Sistema Electoral.
- Debate sobre el Articulado de Ordenamiento Territorial.

(Página 9)

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Santafé de Bogotá, D.C. Febrero - Julio de 1991

### Presidentes:

ALVARO GOMEZ HURTADO  
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF  
HORACIO SERPA URIBE

### Delegatarios:

Aída Yolanda Abella Esquivel  
Carlos Daniel Abello Roca  
Jaime Arias López  
Jaime Benítez Tobón  
Alvaro Cala Hederich  
María Mercedes Carranza Coronado  
Fernando Carrillo Flórez  
Jaime Castro Castro  
Tulio Cuevas Romero  
Marcos Chalitas  
Alvaro Echeverry Unuburu  
Raimundo Emiliani Román  
Juan Carlos Esguerra Portocarrero  
Eduardo Espinosa Facio-Lince  
Jaime Fajardo Landaeta  
Orlando Fals Borda  
Juan B. Fernández Renowitzky  
Antonio Galán Sarmiento  
María Teresa Garcés Lloreda  
Angelino Garzón  
Carlos Fernando Giraldo Angel  
Juan Gómez Martínez  
Guillermo Guerrero Figueroa  
Helena Herrán de Montoya  
Hernando Herrera Vergara  
Armando Holguín Sarria  
Oscar Hoyos Naranjo  
Carlos Lemos Simonds  
Alvaro Leyva Durán  
Hernando Londoño Jiménez  
Carlos Lleras de la Fuente  
Rodrigo Lloreda Caicedo  
Rodrigo Llorente Martínez  
Iván Marulanda  
Darío Antonio Mejía Agudelo  
Arturo Mejía Borda

Rafael Ignacio Molina Giraldo  
Lorenzo Muelas Hurtado  
Luis Guillermo Nieto Roa  
Jaime Ortiz Hurtado  
José Ortiz  
Mariano Ospina Hernández  
Carlos Ossa Escobar  
Rosemberg Pabón Pabón  
Alfonso Palacio Rudas  
Otty Patiño Hormaza  
Alfonso Peña Chepe  
Jesús Pérez-González Rubio  
Guillermo Perry Rubio  
Guillermo Plazas Alcíd  
Héctor Pineda Salazar  
Augusto Ramírez Cardona  
Augusto Ramírez Ocampo  
Cornelio Reyes Reyes  
Carlos Rodado Noriega  
Abel Rodríguez  
Francisco Rojas Birry  
Germán Rojas Niño  
Julio Salgado Vásquez  
Miguel Santamaría Dávila  
Germán Toro Zuluaga  
Carlos Holmes Trujillo García  
Diego Uribe Vargas  
Alfredo Vázquez Carrizosa  
José María Velasco Guerrero  
Eduardo Verano de la Rosa  
Fabio Villa Rodríguez  
Hernando Yepes Arcila  
Antonio Yepes Parra  
Gustavo Zafra Roldán  
Alberto Zalamea Costa

Secretario General  
Jacobo Pérez Jorbar

Relator  
Fernando Galvis Gaitán

# GACETA CONSTITUCIONAL

Nº 135

Santafé de Bogotá, D.C.  
sábado 2 de noviembre de 1991

Presidentes:

HORACIO SERPA URIBE  
ALVARO GOMEZ HURTADO  
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF

Relator:

FERNANDO GALVIS GAITAN

Secretario General:

JACOBO PEREZ ESCOBAR

Director:

EDGAR MONCAYO

Impreso por Roto/Offset

## PRESIDENCIA DE LOS HONORABLES CONSTITUYENTES HORACIO SERPA U., ANTONIO NAVARRO W., ALVARO GOMEZ H.

### I

A las diez y quince minutos de la mañana (10:15 a.m.) la Presidencia ordena llamar a lista y contestan los siguientes honorables constituyentes:

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA  
ABELLO ROCA CARLOS DANIEL  
ARIAS LOPEZ JAIME  
BENITEZ TOBON JAIME  
CALA HEDERICH ALVARO FEDERICO  
CARRILLO FLOREZ FERNANDO  
CUEVAS ROMERO TULIO  
CHALITAS VALENZUELA MARCO ANTONIO  
EMILIANI ROMAN RAIMUNDO  
ESGUERRA PORTOCARRERO  
JUAN CARLOS  
ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO  
FAJARDO LANDAETA JAIME  
FALS BORDA ORLANDO  
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.  
GALAN SARMIENTO ANTONIO  
GARCES LLOREDA MARIA TERESA  
GARZON ANGELINO  
GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO  
GOMEZ HURTADO ALVARO  
GOMEZ MARTINEZ JUAN  
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO  
HERRAN DE MONTOYA HELENA  
HERRERA VERGARA HERNANDO  
HOYOS NARANJO OSCAR  
LEYVA DURAN ALVARO  
LONDOÑO JIMENEZ HERNANDO  
LLERAS DE LA FUENTE CARLOS  
LLOREDA CAICEDO RODRIGO  
MARULANDA GOMEZ IVAN  
MOLINA GIRALDO IGNACIO  
MUELAS HURTADO LORENZO  
NIETO ROA LUIS GUILLERMO  
ORTIZ HURTADO JAIME  
OSPINA HERNANDEZ MARIANO  
PALACIO RUDAS ALFONSO  
PASTRANA BORRERO MISAEL  
PATINO HORMAZA OTTY  
PEREZ GONZALEZ RUBIO JESUS  
PERRY RUBIO GUILLERMO  
PLAZAS ALCID GUILLERMO  
RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO  
REYES REYES CORNELIO  
RODADO NORIEGA CARLOS  
RODRIGUEZ CESPEDAS ABEL

ROJAS NINO GERMAN  
SALGADO VASQUEZ JULIO SIMON  
SERPA URIBE HORACIO  
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES  
URIBE VARGAS DIEGO  
VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO  
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA  
VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS  
YEPES ARCILA HERNANDO  
YEPES PARRA MIGUEL ANTONIO  
ZALAMEA COSTA ALBERTO

La secretaria informa que hay quórum para decidir (han contestado cincuenta y siete —57— honorables constituyentes), y, en tal virtud, la presidencia declara abierta la sesión de hoy, miércoles 12 de junio de 1991, la cual se desarrolla con el siguiente orden del día:

1. Llamado de lista.
2. Lectura y consideración del acta de sesión anterior.
3. Primer debate del acto reformativo de vigencia inmediata por el cual se crea la Corte Constitucional del doctor Jaime Castro.

Subcomisión: Alvaro Echeverri, Hernando Yepes, Miguel Santamaria, Jaime Arias, Alvaro Gómez.

- a) Lectura del articulado.
- b) Exposición de los ponentes.
- c) Consideración de la proposición.
- d) Discusión.
- e) Cierre de la discusión.
- f) Señalamiento de la fecha para votación.
4. Discusión sobre el acuerdo político.
5. Ponencia para primer debate:

Mecanismos de participación democrática, reforma de la Constitución y pedagogía constitucional (Gaceta 81); partidos políticos, estatuto de la oposición y sistema electoral (Gaceta 89);

Extradición:

- a) Exposición de los ponentes doctores Jaime Arias, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Horacio Serpa, Diego Uribe Vargas.
- b) Consideración de la proposición.
- c) Discusión.
- d) Cierre de la discusión.
- e) Señalamiento de la fecha para votación.

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

CARRANZA CORONADO MARIA MERCEDES

# Acta de Sesión Plenaria

(Miércoles 12 de Junio de 1991)

CASTRO JAIME  
ECHEVERRY URUBURU ALVARO  
HOLGUIN SARRIA ARMANDO  
LEMONS SIMMONDS CARLOS  
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE  
OSSA ESCOBAR CARLOS  
PABON PABON ROSEMBERG  
PINEDA SALAZAR HECTOR  
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO  
ROJAS BIRRY FRANCISCO  
SANTAMARIA DAVILA MIGUEL  
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN  
VERANO DE LA ROSA EDUARDO  
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO

Asisten también, con derecho a voz pero sin voto, los constituyentes José Matías Ortiz, vocero del P.R.T., y Alfonso Peña Chepe, vocero del Movimiento Quintín Lame.

### II

Al someter a consideración el Acta de la Sesión plenaria anterior, la presidencia de la Asamblea es informada por la Secretaría que por encontrarse en proceso de elaboración, el Acta no será leída.

### III

#### TEMA

#### PRIMER DEBATE DEL ACTO REFORMATORIO DE VIGENCIA INMEDIATA POR EL CUAL SE CREA LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL DOCTOR JAIME CASTRO

Al iniciarse el debate sobre el Acto reformativo de Vigencia Inmediata sobre la Corte Constitucional, rinde informe como ponente de la Subcomisión Accidental el Constituyente Jaime Arias López, de la que son integrantes también los señores constituyentes, Alvaro Echeverry Uruburu, Hernando Yepes Arcila, Miguel Santamaria Davila y Alvaro Gómez Hurtado.

El Honorable Constituyente Arias López lee además, el contenido del informe.

Por su parte, el Honorable Constituyente Hernando Yepes Arcila, propone una inhabilidad de los constituyentes para ser elegidos Magistrados de la Corte Constitucional de Carácter Transitorio.

Intervienen igualmente los honorables delegatarios, Jaime Fajardo Landaeta, José María Velasco Guerrero, María Teresa Garcés Lloreda, Luis Guillermo Nieto Roa,



Jaime Arias López, Fabio Villa Rodríguez, Jaime Benítez Tobón, Iván Marulanda Gómez, Carlos Lemos Simmonds y Antonio José Navarro Wolff.

La Honorable Asamblea aprueba la apertura del debate respectivo y en consecuencia, hacen uso de la palabra los honorables constituyentes, Jaime Castro, Diego Uribe Vargas y Hernando Yepes Arcila.

La Presidencia declara cerrado el debate y señala el día diez y nueve (19) de junio de 1991, como fecha para proceder a la respectiva Votación.

A continuación, el señor Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, procede a dar lectura a una Constancia, sobre el tema.

#### IV TEMA

#### DISCUSION SOBRE EL ACUERDO POLITICO

En desarrollo del Cuarto punto del orden del día, la presidencia somete a Debate el tema del ACUERDO POLITICO celebrado en la Casa de Nariño.

En uso de la palabra el Honorable Constituyente Misael Pastrana Borrero, lee una declaración y presenta renuncia de su Investidura de Constituyente ante la Plenaria de la Asamblea. El Constituyente Pastrana informa a los demás honorables integrantes de la Corporación, que la Carta que oficializa su renuncia ha sido entregada a la Mesa Directiva de la Asamblea.

Tanto la declaración, como copia de la Carta de Renuncia del Honorable Constituyente Misael Pastrana Borrero se adjuntan a continuación:

Bogotá D.E., junio 12 de 1991

Señores Drs.

Horacio Serpa Uribe, Antonio Navarro, Alvaro Gómez

Presidentes de la Asamblea Constituyente  
Señores Presidentes de la Mesa Directiva:

En concordancia con lo dispuesto por el efecto en el Reglamento de la Asamblea Constituyente presento renuncia del cargo de miembro de la Corporación mandato con que me honró el pueblo colombiano y que constituyó para mi motivo enaltecedor durante el tiempo que me correspondió cumplir con tan alta responsabilidad. El título de Constituyente entra a formar parte de los más preciados galardones de mi vida pública.

Solicito sea llamado el exministro de Estado doctor Rodrigo Llorente a ocupar mi puesto en la Corporación, quien ocupa en la lista de mi colectividad el puesto que sigue y que no fue escrutado. El país conoce la extensa trayectoria de servicios a Colombia del Dr. Llorente, una de las figuras más destacadas en la nación por la dedicación y éxito que ha tenido en el servicio del Estado y por las posiciones de preeminencia a las que con acierto y justicia ha sido llamado. Es el Dr. Llorente, además, personero insigne del Social Conservatismo, al que ha servido con devoción y lealtad indeclinables. En él tendrá la Constituyente en este tramo final inteligente vocero conocedor profundo de los temas nacionales.

De ustedes, atentamente,

Cordialmente,

Misael Pastrana Borrero

He construido mi larga vida pública sobre los pilares del respeto integral a la Constitución y a las leyes de nuestra na-

ción, y a la fidelidad de la palabra empeñada bien sea en público o en privado. Ello es lo que me ha determinado sin nunca haber tenido vacilaciones, seguir el principio inspirador del Disraeli dirigente conservador de Inglaterra en el pasado siglo, de lo que fundamental es actuar en forma tal que no sea necesario ni explicar ni justificar el proceder político. Igualmente, ello es lo que me permite afirmar que la dignidad es valor immanente de mi propia persona.

#### — La hora del cambio

He sido partidario durante el transcurso de años sucesivos de las reformas que en una época de una humanidad signada por el cambio dinámico requiere Colombia. En la reforma de 1968 que me correspondió defender en el Congreso propugné por el pluralismo contra la oposición de tantos que hoy acampan bajo esa concepción política, como también el tránsito tranquilo del bipartidismo alternante a una democracia de ventanillas abiertas.

#### — La rigidez del Artículo 218

En atención a la rigidez que por querer plebiscitario se consignaba en el Artículo 218 de nuestra Carta Política para introducir reformas, con persistencia formulé la necesidad de acudir a procedimientos de excepción para cumplir ese impostergable propósito. Con el Presidente anterior, y como testigo el actual mandatario, pacté en una ocasión la convocatoria de un Referendo de alto alcance que la sentencia solitaria de un Consejero de Estado declaró sin validez, y en otra, un amplio proyecto de modificaciones a la Constitución vigente que fue aprobada por las Cámaras en una primera vuelta en 1988, y naufragó en los últimos instantes de la segunda instancia por razones bien conocidas. En ese proyecto estaban incluidas gran número de las disposiciones que han sido objeto de debates y ya aprobadas por esta Constituyente.

#### — Galán y el destino frustrado de Colombia

Sacrificado Luis Carlos Galán en la plena primavera de sus ilusiones, y de las esperanzas del país que en él había tenido cifrado su mañana, cada día que pasa se comprueba que Colombia perdió en esa hora infausta mucho de su destino porque por el patrimonio moral de sus convicciones hubiera sido timonel de cambios profundos, sin la necesidad de romper las vértebras de las instituciones que han permitido a nuestra patria en medio del vendaval de una América Latina quebrantada en sus estructuras, sobrevivir en las libertades democráticas.

#### — La Séptima Papeleta

Ese cruel hecho que sacudió al país en sus más hondas fibras y llenó de escepticismo el alma de los colombianos, tuvo por contraste el eco de encender el entusiasmo de las gentes jóvenes que no se resignaban a sobregar en una patria en naufragio, la que convulsión la conciencia del país con su propuesta de la Séptima Papeleta con la que se demandaba una Constituyente. En contraste, con quienes se han opuesto a lo innovador y sólo comulgan con éste cuando se ha objetado, le dio su apoyo. En esa pila el 11 de marzo del pasado año tuvo su agua bautismal la Constituyente, con la misma agua que convertida en 8 millones de vo-

tantes consagró el mandato del Congreso. Nadie habló entonces de que la Constituyente sería para liquidar lo que el pueblo también estaba confirmando con sus votos.

#### — El pacto del 2 de agosto de 1990

Tampoco se le formuló al ciudadano ese propósito en el Decreto N° 927 del 3 de mayo que dictara el gobierno nacional para que la Organización Electoral contabilizara los votos que con simultaneidad con la elección presidencial se depositaran en favor de la convocación de una Asamblea Constitucional. Para materializar la voluntad colectiva que en forma copiosa se manifestó en favor de la reorganización institucional del país, por invitación expresa del reciente posesionado Presidente, Dr. César Gaviria, en su calidad de tal y de Director del Partido Liberal, suscribí con representantes del social conservatismo, de la alianza democrática M-19, y el movimiento de Salvación Nacional, definitivo acuerdo político. En el temario de manera específica se consignó que: "La Asamblea no podrá... modificar el periodo de los elegidos este año (1990)..."

#### — La sentencia de la Corte Suprema de Justicia

Con posterioridad la Corte Suprema de Justicia en sentencia de octubre 9 del mismo año de manera clara señaló "que los actuales periodos de los funcionarios mencionados en el punto 9, a) del acuerdo político incluida en la parte considerativa del Decreto 1926, no podrán ser afectados, porque de lo contrario carecerían de sentido las inhabilidades futuras y las coincidencias de ellas con los años electorales allí señalados".

#### — Los proyectos de reforma Constitucional

Ni en la campaña electoral del anterior diciembre que se libró más en la sombra que a la luz del sol por muchos de los que encabezaban las listas, ni en los proyectos de reformas presentados luego a la consideración de esta Constituyente (con excepción del de la Unión Patriótica), se propuso la revocatoria del Congreso.

#### — Sobre las cenizas de un orden jurídico

El decretarse ese paso, es por lo tanto, contrario a la palabra consignada en solemne documento cuyos alcances de índole moral no pueden ser declarados 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, como por lo expresado por el Tribunal Supremo que a lo largo de la vida republicana de Colombia ha tenido en sus manos la guarda de la Constitución. Mal se puede pretender crear un nuevo orden jurídico sobre las cenizas de otro sin el marco de la legitimidad.

#### — Verdad sin dogmatismo

Me anticipo a señalar que esa es mi verdad, la que como antes dije ha sido la guía que ha configurado mi conciencia en el acontecer político. Con el gran filósofo Pascal también aprendí desde mis años jóvenes que es inconsecuente considerar que los pactos son "pedazos de papel" y que los fallos no obligan.



### — Congreso y congresistas

He venido sosteniendo en relación al Congreso que esta es la institución básica de toda democracia, y que es error mal intencionado confundir lo que ella representa con lo que pueden ser los indebidos privilegios de sus miembros, los cuales infortunadamente también cubren las otras esferas del Estado. De tiempo atrás, en especial para el proyecto de nueva Ley Suprema de 1988, propusimos una poda de todo aquello que producía la justa reacción ciudadana, lo que reiteramos en el Proyecto del PSC sometido a esta Asamblea, y en la pasada semana lo confirmamos con nuestro voto. He sido persistente en afirmar que defiendo instituciones y no procedimientos de quienes las forman. No puede ser ese pretexto para cancelar las credenciales que por 8 millones tan sólo poco más de un año entregará el pueblo.

### — El Referendo

En consecuencia, consideré que el único procedimiento viable en una democracia, a la que aspiramos abrir los canales de la participación en sus decisiones trascendentales, era la vía del Referendo, devolverle al pueblo en que hemos depositado la soberanía tan trascendental determinación. El señor ministro de Gobierno, en declaraciones a los medios de comunicación, expresó que esa fue la razón que movió al jefe del Estado para dejar marginado a mi partido del acuerdo de las noches del jueves y viernes pasado. Me enaltece saber que porque propuse al pueblo como único árbitro para legitimar lo que implicaba ruptura del Estado de Derecho que es fundamento de nuestra democracia, y el saber que no me prestaría a que por las vías de hecho aquella se consumara, fue lo que determinó esa actitud. Hay razones que por contraste enriquecen un patrimonio de virtudes.

### — La dictadura pactada

Consecuente con mis profundas creencias en una democracia basada en el principio tutelar de la separación de los poderes para que cada uno de ellos sirva de control al otro, consigno mi más rotundo disenso con la dictadura que fuere pactada por ocho meses en documento que firmara el propio gobernante, y en el que con el título de presidentes, sin mandato alguno delegado de nuestra Asamblea le validarán, para que esta luego cumpliera el rito de ratificar acto tan contrario a la voluntad que le dio el pueblo de fortalecer y no recortar el equilibrio de los órganos del Estado.

### — Sin fiscal de la Nación

A lo que cabría agregar que con el Congreso en receso, suprimidas a la Corte Suprema de Justicia las funciones de control constitucional y transferidas a una Corte diferente todavía en gestación y respecto de la cual el mandatario participará en su integración, con un Consejo de Estado despojado de funciones en el examen de los actos administrativos, y una Procuraduría General de la Nación virtualmente en interinidad, los controles al Ejecutivo serían casi inexistentes, carecería el Ejecutivo de un fiscal de la Nación. Poderes además concentrados en tan inquietante extensión en un periodo en que ha sido llamado el país a elegir un nuevo Parlamento. Amigos constituyentes ¡no empañen el cristal en que hasta ahora se

han reflejado las deliberaciones de la Asamblea con un final que implique que por obra suya entra de nuevo el país en un absolutismo sin límites en unas solas manos, por rectas que se suponga que ellas sean! No hay tentación más peligrosa para quienes ejercen el mando. Jamás podría solidarizarme, con ese proceder de este supremo cuerpo que si bien no es "omnipotente" sí es soberano.

### — La vigencia del Social Conservatismo

Se equivocan quienes creen que mi partido con sus 150 años de historia, y de buena historia, forma parte del cortejo de ideologías para las que están sonando las últimas campanadas. Ahí está mi colectividad con todos su vigor, con sus congresistas, sus 400 o más alcaldes, sus miles de Concejales y Diputados y los dos millones setecientos mil votos que se colocaron en las urnas después de haber pasado el desierto calcinado por la pasión sectaria del gobierno de partido. Las últimas elecciones, bien lo reconozco, constituyeron deprimente veredicto pero en ellas se reflejaron situaciones más de índole coyuntural.

### — La Constituyente: foro de consenso

La Constituyente, no obstante iniciales manipuleos de tipo burocrático y de preeminencias, ha sido un foro de consenso, y de ahí nuestra decepción de que fuera convertido por el acuerdo asignado por quienes se suponen debían tener la personería de todos sus miembros, en un escenario de disensiones. Todo indica que en este tramo final se buscará una Carta imagen de grupos pero ausente de su sello auténticamente nacional. He reflexionado con mi propia conciencia en estos días, con el obvio recuerdo de lo que el país me ha entregado como honores, responsabilidades y confianza, y he llegado a la convicción de que si quiero ser leal con lo que creo de mi Nación y muchos de mis compatriotas creen de mí, con lo que han sido los compromisos con mi partido, lo que debo como legado a los míos, y ese sagrado deber de estar en conformidad con mi espíritu, ello me obliga a resignar mi investidura de Constituyente, como en efecto lo hago, en nota que dejo en manos de la Secretaría de la Corporación. Mal podría rubricar con mi firma en una nueva carta la desintegración de un orden que debe ser reformado pero no destruido en un mundo que está de regreso a los valores que a lo largo de su historia han inspirado nuestra República.

### — Los compañeros del PSC

He pedido a mis compañeros del PSC en este cuerpo, que más allá de la solidaridad y comunión de principios que me han manifestado, se mantengan en las deliberaciones finales prestando su concurso activo y vigilante, con el fin de que nuestra colectividad no esté ausente del proceso en que han comprometido su entusiasmo, sus inteligencias.

Invoco a Dios, como lo hicimos en el Preámbulo ya aprobado, para que los miembros de la Asamblea coloquen la mirada a distancia en la patria y no en intereses menguados de partido o de grupo. Y unas palabras finales, me voy con cierta nostalgia, porque en estos 120 días se creó con la mayoría, casi la unanimidad de sus miembros, no obstante diferencias de ideas

y de conceptos, un tejido de identidad que me hizo sentir que con cada uno de ellos hemos estado en la tarea de proyectar una nueva Colombia en paz, progreso y justicia.

Una vez leída su declaración, el honorable Constituyente Misael Pastrana Borrero hace dejación inmediata de su Curul.

Seguidamente, hacen uso de la palabra los honorables constituyentes Carlos Rodado Noriega, Aida Yolanda Avela Esquivel y Alvaro Leyva Durán.

La Presidencia de la Asamblea, procede a poner en consideración la renuncia del Honorable Constituyente Misael Pastrana Borrero, con el siguiente resultado:

Veinticinco (25) votos afirmativos.

Ocho (8) negativos y,

Trece (13) abstenciones.

En consecuencia, la Presidencia declara ACEPTADA la renuncia del Honorable Constituyente Misael Pastrana Borrero, y, en atención a lo dispuesto en el Reglamento Interno de la Corporación y a la misma solicitud del renunciante, anuncia que se tomarán las providencias para llamar al siguiente ciudadano en la lista del Partido Social Conservador que no resultó elegido en el proceso electoral del pasado 9 de diciembre, doctor Rodrigo Llorente Martínez, para darle posesión en forma inmediata.

Con la intervención de los honorables constituyentes Hernando Londoño Jiménez y Alvaro Gómez Hurtado y siendo la una y cuarenta y cinco minutos de la tarde (1:45 p.m.), la Presidencia declara un receso de dos horas, no sin antes haber solicitado a la Honorable Asamblea, la declaratoria de Sesión Permanente que es APROBADA.

La Sesión plenaria se reanuda a las cuatro de la tarde (4:00 p.m.) con la verificación nominal del quórum. La Secretaría informa que han contestado a lista cuarenta (40) honorables Constituyentes y en consecuencia existe quórum decisorio.

La respectiva lista de la verificación nominal del quórum se adjunta:

### VERIFICACION NOMINAL DEL QUORUM (Junio 12 de 1991) HORA: 4:00 p.m.

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA  
BENITEZ TOBON JAIME  
CARRANZA CORONADO MARIA  
MERCEDES  
CARRILLO FLOREZ FERNANDO  
CHALITAS VALENZUELA MARCO  
ANTONIO  
ESPINOSA FACIO-LINCE EDUARDO  
FAJARDO LANDAETA JAIME  
GALAN SARMIENTO ANTONIO  
GARCES LLOREDA MARIA TERESA  
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO  
HERRERA VERGARA HERNANDO  
HOYOS NARANJO OSCAR  
LEMONS SIMMONDS CARLOS  
LONDOÑO JIMENEZ HERNANDO  
LLERAS DE LA FUENTE CARLOS  
LLOREDA CAICEDO RODRIGO  
MEJIA BORDA ARTURO  
MUELAS HURTADO LORENZO  
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE  
ORTIZ HURTADO JAIME  
OSPINA HERNANDEZ MARIANO  
PALACIO RUDAS ALFONSO  
PATIÑO HORMAZA OTTY  
PERRY RUBIO GUILLERMO  
PINEDA SALAZAR HECTOR  
PLAZAS ALCID GUILLERMO



RAMIREZ CARDONA AUGUSTO  
 RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO  
 REYES REYES CORNELIO  
 RODADO NORIEGA CARLOS  
 RODRIGUEZ CESPEDAS ABEL  
 ROJAS BIRRY FRANCISCO  
 SANTAMARIA DAVILA MIGUEL  
 SERPA URIBE HORACIO  
 TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES  
 VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO  
 VELASCO GUERRERO JOSE MARIA  
 VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS  
 ZAFRA ROLDAN GUSTAVO  
 ORTIZ SARMIENTO JOSE MATIAS

ARIAS LOPEZ JAIME  
 CALA HEDERITCH ALVARO FEDERICO  
 CASTRO JAIME  
 CUEVAS ROMERO TULIO  
 EMILIANI ROMAN RAIMUNDO  
 ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN  
 CARLOS  
 FALS BORDA ORLANDO  
 FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.  
 GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO  
 HERRAN DE MONTOYA HELENA  
 MARULANDA GOMEZ IVAN  
 MOLINA GIRALDO IGNACIO  
 PABON PABON ROSEMBERG  
 ROJAS NIÑO GERMAN  
 TORO ZULUAGA JOSE GERMAN  
 URIBE VARGAS DIEGO  
 VERANO DE LA ROSA EDUARDO

En la continuación del debate, hacen uso de la palabra los honorables constituyentes, José Matias Ortiz, Carlos Lemos Simmonds, Francisco Rojas Birry, Alfredo Vázquez Carrizosa, Darío Mejía Agudelo, Rodrigo Lloreda Caicedo, Arturo Mejía Borda, Lorenzo Muelas Hurtado, Jaime Fajardo Landaeta, Augusto Ramírez Ocampo, Rosemberg Pabón Pabón, Antonio Galán Sarmiento, Fabio de Jesús Villa, Luis Guillermo Nieto Roa, Mariano Ospina Hernández, Horacio Serpa Uribe (en nombre veintidós (22) constituyentes del Partido Liberal Colombiano), y Germán Toro Zuluaga.

Con esta última intervención, la Presidencia declara cerrado el debate y señala el día sábado 15 de junio de 1991, como fecha para celebrar la votación respectiva.

## V TEMA

**PONENCIAS PARA PRIMER DEBATE  
 MECANISMOS DE PARTICIPACION  
 DEMOCRATICA, REFORMA DE LA  
 CONSTITUCION Y PEDAGOGIA  
 CONSTITUCIONAL (GACETA 81)  
 PARTIDOS POLITICOS, ESTATUTO DE  
 LA OPOSICION Y SISTEMA  
 ELECTORAL (GACETA 89)  
 EXTRADICION**

En desarrollo del siguiente punto del orden del día, la Presidencia somete a la consideración de la Plenaria, los Capítulos de Mecanismos de Participación Democrática, Reforma Constitucional, Pedagogía Constitucional, Partidos Políticos, Estatuto de la Oposición y Sistema Electoral.

En uso de la palabra, los honorables constituyentes Jaime Arias, Horacio Serpa Uribe y Diego Uribe Vargas, presentan ante la Plenaria la sustentación de las diferentes ponencias y solicitan a la Presidencia abrir el debate, petición que es aceptada por la Asamblea.

Una vez abierto el Debate, hacen uso de la

palabra los honorables Constituyentes, Alvaro Leyva Durán, Alvaro Federico Cala Hederich, Hernando Londoño Jiménez, Juan Gómez Martínez, Jaime Fajardo Landaeta e Iván Marulanda.

En este momento de la discusión, se suspende el debate.

La Secretaría adjunta a la presente Acta, la totalidad de los documentos que fueron anunciados y oficialmente presentados por los honorables constituyentes, a continuación.

Bogotá, D.E., 12 de junio de 1991

Señores

HORACIO SERPA URIBE  
 ANTONIO NAVARRO WOLFF  
 ALVARO GOMEZ HURTADO  
 Presidentes  
 Asamblea Nacional Constituyente  
 E. S. D.

Señores de la Presidencia:

Adjunto a la presente, le entrego el proyecto de artículo sobre "aplicación provisional de tratados", cuya votación está aplazada a fin de que este tema sea incluido en el **ORDEN DEL DIA** de la sesión que estimen conveniente.

Atento saludo,

GUILLERMO PLAZAS ALCID  
 Delegatario Ponente

## ARTICULOS APLAZADOS RELACIONES INTERNACIONALES (SOBRE APLICACION PROVISIONAL DE TRATADOS)

**ARTICULO.** Los tratados para su validez deberán ser aprobados por el Congreso.

Sin embargo, el presidente de la República, de conformidad con el Derecho Internacional, podrá dar aplicación provisional a los Tratados Internacionales que así lo dispongan. Los tratados de naturaleza económica y comercial deberán ser acordados en el marco de organismos internacionales. Tan pronto un tratado se ponga en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.

Delegatario Ponente:  
 GUILLERMO PLAZAS ALCID

## CONSTANCIA:

El Gobierno quiere señalar explícitamente que su interpretación de la cláusula del "documento de recomendaciones" suscrito en la madrugada del 8 de junio relacionada con facultades al Presidente, es eminentemente restrictiva. El Gobierno las asimila a las facultades extraordinarias previstas en la Constitución vigente desde hace más de un siglo sin que hubiesen sido calificadas como ejercicio de poderes dictatoriales.

El "documento de recomendaciones" alude a circunstancias específicas, extraordinarias, de carácter netamente instrumental, con el único propósito de adoptar normas para poner en marcha las nuevas instituciones constitucionales y para expedir medidas específicas que permitan la celebración de los próximos comicios, exclusivamente respecto de normas no previstas en la legislación actual dadas las innovaciones que a ellos habrán de aplicarse, tales como tarjetón y circunscripción nacional para cuerpos colegiados, financiación y utilización de medios oficiales de comunicación.

Quizás sea pertinente resaltar una a una las limitaciones que la recomendación conjunta fruto del consenso histórico alcanzado, contemplan esta materia y que se desprenden claramente de su lectura cuidadosa.

En primer lugar, el Presidente de la República no tiene facultades propias para dictar disposiciones transitorias. Es claro que no reemplaza al poder Legislativo.

En segundo lugar, las facultades del Presidente serían únicas y exclusivamente las que ustedes, honorables delegatarios, decidan en el futuro concederle. Versarían entonces sobre las materias que ustedes mismos le señalen y tendrían los alcances y restricciones que ustedes le fijen. No son por lo tanto ejercidas sin ningún control.

En tercer lugar las facultades que confiera la Asamblea deben ser precisas y necesarias. El Gobierno espera que esta limitación se traduzca en criterios y objetivos claramente delimitados por la Asamblea.

En cuarto lugar, estas facultades son exclusivamente residuales puesto que versan sobre las materias que no hayan sido objeto de disposición transitoria por la propia Asamblea.

El Gobierno está preparando un documento que contenga sus ideas sobre los aspectos electorales mencionados y aspira a presentarlo en las próximas horas a todos los grupos políticos para que, ojalá así sea, se expidan por la propia Asamblea Constituyente.

El propósito del Gobierno es usar las facultades, con toda moderación, sin el propósito de adoptar legislación permanente y sólo dentro del marco de facultades que atenderán a lo estrictamente necesario, como lo señala el acuerdo.

De igual modo, el Gobierno pretende presentar a la Asamblea, en los días que restan para sus deliberaciones, el mayor número de proyectos de norma transitoria, a fin de propiciar que sea ella, y no el gobierno, el organismo que las adopte.

En este orden de ideas, si tales facultades son miradas con desvío o aprehensión, el Gobierno recibiría con agrado que se limiten y precisen en grado sumo, de manera que sólo permanezcan las estrictamente indispensables para proveer el manejo del Presupuesto durante los primeros sesenta (60) días del año entrante, mientras se instala el nuevo Congreso.

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA

Ministro de Gobierno

Bogotá, junio 12 de 1991

## INTERVENCION DE AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO EN EL DEBATE SOBRE ACUERDO POLITICO

Señor Presidente: yo empiezo por decir que de acuerdo como lo advirtió esta mañana el señor Expresidente Misael Pastrana, nosotros vamos a estar en esta Asamblea si Dios nos da vida, hasta el 4 de julio del presente año, a las 12 de la noche. Vamos a cumplir con la dedicación, entusiasmo y consagración de que hemos hecho gala durante los pasados seis meses. Presentamos un serio proyecto de reformas, hemos intervenido con espíritu constructivo en el proceso de elaboración de las normas y a pesar de las viceversas políticas; seguiremos manteniendo esa misma conducta, con el propósito de entregar a Colombia, si aún es posible, unas instituciones remozadas y útiles. Pero ahora es-



tamos en un debate que es estrictamente político. Un debate que lamentablemente viene como tantos otros a perturbar la marcha normal de nuestra Asamblea que debe dedicar su esfuerzo y su tiempo a considerarlo. Me doy cuenta que es indispensable haberlo traído a la Asamblea y propender que el acuerdo político adquiera el contorno de una norma constitucional. Y me doy cuenta; porque sé bien que los firmantes de él ya se conocen y ya firmaron dos acuerdos previos que, unos y otros se incumplieron mutuamente. Creo, por lo tanto, que es necesario elevar a norma constitucional este *orber*, señor presidente, si así los suscriptores de ese acuerdo finalmente lo cumplen, o cuando menos, su incumplimiento puede ir a los estrados judiciales. Nosotros hemos hecho claridad sobre algo que nadie ha logrado replicarnos, que no tenemos competencia para adoptar ninguna de las normas de ese acuerdo, no la tenemos para declarar liquidado el período de unos funcionarios elegidos en el 90 conforme lo dijo el primer acuerdo, la Corte Suprema de Justicia y el voto popular. Esa revocatoria puede, y a lo mejor debe ser hecha por el propio pueblo colombiano, no la tenemos para alterar las inhabilidades que aquí se nos proponen, para convertirlas de inhabilidades hasta el 94 por inhabilidades apenas de la primera fase del proceso que no va a ocupar sino los próximos dos años y medio. No la tenemos ciertamente para alargar nuestro período, ni de manera abierta ni de manera solapada. Hacerlo contrariaría lo que fue la propia papeleta que nos dio origen en manos del pueblo de Colombia. Por lo tanto seguimos pensando y aún nos atrevemos a proponerlo que reflexionen quienes han propuesto esa norma a fin de que llevemos a un referendo estas decisiones con el propósito de saber si al cielo abierto el pueblo de Colombia que es el verdadero constituyente primario nos da esas atribuciones o las toma de manera directa.

Porque hay, como esta mañana le escuchamos al doctor Alvaro Gómez tantas dificultades para saber lo que pasó en la noche de marras, tantas contradicciones que realmente ya el acuerdo empieza a trastabillar por la propia confusión como ha sido expuesto en esta sala. ¿A quién creerle, señor presidente? Si cada quien nos da una versión diferente de lo que fue esa noche de Palacio. Al presidente López, que dice que ojalá esas facultades se caigan; será que tenemos que creerle, cuando afirma que fueron Alvaro Gómez y Antonio Navarro los que indujeron al presidente de la República contra su expresa voluntad a adoptar unas normas que él se negaba con su espíritu republicano a aceptar porque consideraba con razón que no estaba bien en las manos de un mandatario elegido constitucionalmente romper con su palabra y aceptar un mandato espureo. ¿A quién creerle? Al doctor Alvaro Gómez que nos dijo esta mañana y con razón también, que él le había advertido al doctor López que esa fórmula y esas facultades no pasaban, yo creo que el doctor Gómez, que tiene la facultad de la adivinación y que sabe bien cómo es el comportamiento político, advertía desde entonces que esas facultades no pueden pasar en esta sala porque ha trabajado con nosotros durante 6 meses y saber auscultar lo que esta Asamblea piensa y que aquí reiteradamente los oradores han venido insistiendo que, no

pueden aceptar esta norma de la dictadura constitucional o no. Porque él mismo habló de que esas facultades eran facultades dictatoriales. ¿A quién creerle? A la prisa de Antonio Navarro de precipitar las elecciones en octubre con el propósito de despejar el camino para poder evitar competencias que no le favorecerían como bien lo advierte la Coordinadora Guerrillera desde Caracas cuando afirma que excluyendo a las fuerzas y organizaciones políticas que no hacen parte de la colación gobernante, no favorecen aquel objetivo superior de la convivencia. Que la anticipación del calendario electoral dificulta la participación de nuevas fuerzas y de proyectos políticos. Desglosar el camino dando un salto adelante quitando la posibilidad a las nuevas fuerzas de que participen en el proceso no es propiamente un servicio a la paz de Colombia. Ni es operar con unas reglas de juego que a ellos le fueron concedidas en el momento de que entraron al proceso político ni es permitir que se enriquezca el espadronamiento electoral para que esas nuevas fuerzas políticas si puedan intervenir en el proceso. No, señor presidente, no es posible que nuestro deseo de aumentar la participación política en Colombia, título con el cual la papeleta nos eligió, se convierta ahora en la manera de restringir y de meter en cintura la democracia colombiana. Pero más impresionante aún, el documento del señor ministro que se nos ha esfumado... no el documento sino el señor ministro, en ese documento, esta mañana dijo dándose golpes de pecho el señor ministro de Gobierno, arrepetido de la tropelia que daba una gran cantidad de garantías a esta Asamblea. Que él no iba a hacer uso, que el presidente tampoco iba a hacer uso de tamañas facultades, y nos decía además que él traería a esta Asamblea en los días que restan, la legislación permanente, que traería las normas electorales y cito textualmente "que en los días que restan para sus deliberaciones traerá un mayor número de proyectos de norma transitoria, a fin de propiciar que sea ella y no el Gobierno el organismo que las adopte", el señor ministro que nos ha acompañado todos los días a excepción de esta tarde, el señor ministro debe saber como lo sabe la Asamblea que hoy hay un documento oficial producido por la Secretaría que nos informa lo siguiente: Que hasta este momento tenemos aprobados 94 artículos y ayer aprobamos 58 gracias a la sólida presidencia que hubo, o sea que hemos aprobado 152 artículos, que están presentadas en comisiones 446 artículos y hay 25 no tocados de la anterior Constitución es decir que hay presentados hasta ahora, sin contar los nacimientos nuevos que han sido sin tasa ni medida 461 artículos para considerar, es decir que nos quedan 311 artículos de la Constitución que fue nuestro trabajo, que fue para lo que fuimos elegidos, para reformar la Carta Constitucional de Colombia y ese trabajo, yo le pregunto a los señores presidentes, por el horario y por el reloj, ¿a quiénes le vamos a cumplir? Tenemos el primer debate que se nos acaba el 19 de junio, es decir nos faltan 7 días, de los cuales ya advirtió el presidente que cuatro de ellos tienen que ser dedicados a votar, nos quedan entonces tres días para discutir la reforma constitucional en su primer debate, 311 artículos, 100 artículos por día. A qué horas vamos, señor presidente, a considerar esta norma, o es que vamos a hacer con despreocupada irresponsabilidad

una Constitución de pupitrazo limpio, o es que vamos a abandonar nuestros deberes para efectos de aprobar por votos lo que aquí se nos traiga sin digerir. No, señor presidente, a qué horas el señor ministro nos va a traer toda la legislación que va a dictar el Gobierno en sus atribuciones dictatoriales en los próximos 8 meses, con qué capacidad de anticipación y de adivinación, va a hacer el señor ministro capaz de cumplir con esa ambición imposible. Señor presidente, quiero decirle (Alvaro Gómez) que usted con toda razón advirtió aquí que las facultades que se discutieron en la noche de marras, era que había necesidad de darle al Gobierno facultades legislativas, facultades para organizar el debate electoral y disposiciones transitorias como los trae este proyecto de protocolo que ustedes nos han presentado a fin de que el Gobierno reglamente los artículos que nosotros no vamos a reglamentar, lo que nosotros hemos cuidado todos estos seis meses que era la facultad de desarrollar la Constitución, que era casi como hacerla, que no se le quería entregar a un cuerpo viciado como el Congreso de Colombia, esta Asamblea a propuesta de sus presidentes, pretende entregársela sin beneficio de inventario a una sola persona, al presidente de la República, y para ese proyecto, le ponen cortos hidráulicos, eunucos, dijo el doctor Vázquez Carrizosa, que van a tener apenas la facultad de opinar, sin que su opinión sirva para otra cosa que para no ponerla en venta. Señor presidente, la estrategia dictatorial, que se ha plasmado durante todo este tiempo en la norma que ahora rescita va a darle al presidente, como aquí lo advirtieron varios de los oradores, un poder omnimodo, le va a entregar facultades legislativas, le va a añadir a las ejecutivas y administrativas que ya tiene y por si eso fuera poco, al fin apareció el resto que completa el cuadro bochornoso de la dictadura, apareció esta mañana con un acto reformativo de vigencia inmediata que además trae firmas muy ilustres, dice que mientras la ley no firme otro número la Corte Constitucional estará integrada por 7 magistrados que serán designados por esta única vez por el presidente de la República, dentro de los 5 días siguientes a la vigencia de este acto. Facultades legislativas, ejecutivas y facultades para nombrar sus jueces, señor presidente, hace mucho tiempo que Colombia no registraba la aparición de la Corte sana, hace mucho tiempo que a nadie se le había ocurrido que una sola persona pudiera acumular gran cantidad de poderes. Yo me duelo, señor presidente, de que la bancada liberal, que dizque defendía la democracia y la libertad en Colombia, sea partícipe de este esfuerzo por la dictadura, y me da lástima con el doctor Alfonso López Michelsen, que importó desde Londres unas camisas rojas, no va a poder usarlas, le quedaron grandes, señor presidente.

#### CONSTANCIA

Leida por Augusto Ramírez Ocampo  
Bogotá, junio 12 de 1991.

Doctor  
Jacobó Pérez Escobar  
Secretario General de la Honorable  
Asamblea Nacional Constituyente.

Atentamente le informo que el día de ayer, 11 de junio, se aprobaron en primer debate 58 artículos más 94 aprobados en primer debate con anterioridad, son 152 en total.



En comisiones se aprobaron 446, aproximadamente, (tengo en cinco) más cerca de veinticinco que no han sido tocados, de la Constitución vigente, quiere decir que son 461 artículos a consideración de la Asamblea, menos los 152 que ya pasaron primer debate, aún restan cerca de 311 artículos por aprobar en primer debate.

Sería importante precisar si los artículos no tocados de la Constitución vigente pasan por primer debate o si van solamente a segundo debate.

Debemos considerar, sin embargo, que los temas más candentes y demorados han sido aprobados.

GUILLERMO CARDONA MORENO.

### CONSTANCIA CONTRA LA MOCION DE CENSURA

Consigné mi voto contra la Moción de Censura del Congreso contra los ministros, porque la censura es un mecanismo parlamentario, y en Colombia lo que existe es el sistema presidencial.

Por otra parte, la censura tiene como contrapartida la disolución del Parlamento decretada por el presidente de la República, y en Colombia no hay Parlamento.

Bogotá, 12 de junio de 1991.

JULIO SIMÓN SALGADO VASQUEZ, constituyente.

### PROYECTO ACTO REFORMATIVO DE VIGENCIA INMEDIATA POR EL CUAL SE CREA LA CORTE CONSTITUCIONAL La Asamblea Nacional Constituyente, DECRETA:

**ARTICULO 1°.-** A la Corte Constitucional se le atribuye la guarda de la supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1°. Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2°. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de la convocación de un plebiscito o referendo, de una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, exclusivamente por vicios de procedimiento en la expedición de aquella.

3°. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y las consultas populares de orden nacional, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4°. Decidir definitivamente sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobierno oponga a los proyectos de ley, tanto por su contenido material como por no haber sido tramitados en la forma prescrita en la Constitución.

5°. Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra las leyes, por su contenido material como por no haber sido tramitados en la forma prescrita en la Constitución.

6°. Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno.

7°. Decidir si los decretos dictados con base en las facultades de los estados de excepción fueron expedidos con el lleno de las formalidades prescritas en los artículos correspondientes y si sus normas se ajustan

a las atribuciones del Gobierno para dichos casos, y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que contra esos mismos decretos se instauran por otros motivos y en cualquier tiempo.

8°. 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. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario, no serán ratificados.

Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el presidente de la República sólo podrá obligar al Estado colombiano, después de formular la correspondiente reserva.

**ARTICULO 2°.-** Las actuaciones de la Corte Constitucional se adelantarán conforme a las reglas siguientes:

1°. Cualquier ciudadano puede ejercer las acciones previstas en el artículo anterior o intervenir en los correspondientes procesos como impugnador o defensor.

2°. Las acciones por vicios de forma prescriben en el término de dos años contados desde la vigencia del respectivo acto;

3°. La Corte Constitucional dispondrá de un término de sesenta días para decidir, que se reducirá a la mitad en el caso de los decretos dictados con base en los estados de excepción. Su incumplimiento es causal de mala conducta y de destitución que decretará el Consejo Superior de la Judicatura; y

4°. Las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes de la Corporación.

**ARTICULO 3°.** Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento en la formación de un acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo proferió para que, de ser posible, se enmiende el defecto observado.

Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

**ARTICULO 4°.** La ley fijará el número de Magistrados de la Corte Constitucional y dictará las normas necesarias para su organización y funcionamiento y establecerá que su elección se haga para periodos de seis años y en proporciones iguales por el Gobierno, el Congreso y la Rama Jurisdiccional.

Para ser magistrado de la Corte Constitucional se exigen los mismos requisitos y calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

**Parágrafo transitorio.** Mientras la ley no fije otro número, la Corte Constitucional estará integrada por seis magistrados que serán elegidos dos por el Gobierno, dos por la Corte Suprema de Justicia y dos por el Consejo de Estado.

Si dentro de los tres días siguientes a la fecha de vigencia de este acto reformativo de la Constitución, la Corte Suprema o el Consejo de Estado se abstuvieron de hacer los respectivos nombramientos, lo hará el Gobierno indicando a quiénes se designa a nombre de la Corte y a quiénes, del Consejo. La mitad de los nombramientos se hará para periodos de seis años y el resto para periodos de tres.

Facúltase al Gobierno para tomar las medidas administrativas y presupuestales que exija el establecimiento de la Corte Constitucional y para dictar, mientras la ley

no lo haga, las normas relativas a su organización y funcionamiento, así como las procedimentales necesarias para el estudio y despacho de los asuntos que deba resolver.

**ARTICULO 5°.** Las acciones que a partir de la fecha de vigencia de esta reforma se instauran contra actos que sean de competencia de la Corte Constitucional, no se tramitarán por ninguna otra autoridad y se entregarán a la Corte tan pronto como empiece a funcionar.

El presente acto reformativo rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

JAIME CASTRO

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Con sobrada razón los colombianos vivimos orgullosos de los principios y las fórmulas que hemos adoptado para el ejercicio de las funciones que corresponden a la llamada jurisdicción constitucional. El Constituyente, el Legislador, la doctrina y la jurisprudencia han contribuido periódicamente de manera decisiva a su consolidación y mejoramiento permanente.

Dentro de esta línea de pensamiento y acción parece llegado el momento de proceder a la creación de un órgano especialmente constituido para el efecto, tal como se ha propuesto desde 1957 y como se aprobó en la "primera vuelta" de las reformas de 1968 y 1979, años en que se terminaron aceptando modificaciones que muestran cada día más la necesidad de la Corte Constitucional.

Razones de peso y de diverso orden se han dado para justificar su creación. Las más conocidas tienen que ver con la necesidad de atribuir tan delicada función al cuidado de un Tribunal especializado, por razón de los asuntos o negocios de que conoce, y la conveniencia de avanzar progresivamente hacia el control concentrado, que evita la multiplicidad de interpretaciones y las contradicciones de la jurisprudencia.

A las anteriores, agrege una que tiene que ver con la naturaleza jurídica política del control de constitucionalidad. En efecto, cuando se verifica la constitucionalidad de un acto del Congreso, que actúa como constituyente o como legislador, o del Gobierno, que actúa como delegado del Legislador, se hace uso de un procedimiento judicial y se dicta una sentencia que produce efectos judiciales, pero también es claro que se ejerce una función de carácter político (confrontación, de acuerdo con los principios y criterios políticos del fallador, de dos normas políticas, la Constitución y la ley, que recogen el punto de vista de unas autoridades políticas). La decisión que se adopte tiene, igualmente, evidentes repercusiones en el campo político, pues se refiere, por ejemplo, a la extensión de las atribuciones del poder del Estado al contenido de las libertades públicas y de los derechos humanos, al reparto de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo o entre la Nación y las entidades territoriales.

Se trata, pues, en el caso de la jurisdicción constitucional, de una función de naturaleza jurídica política, cuyo ejercicio, en razón de sus alcances, interesa a todo el Estado, a las diferentes ramas del poder público, no a una sola de éstas.

Por eso en los países en donde se consagra, y hoy en día está institucionalizada en prácticamente todo el mundo, por lo



menos en todos los estados de derecho, el órgano, corporación o tribunal que la ejerce, refleja de alguna manera la voluntad del poder público, en sus distintas ramificaciones o manifestaciones. Así ocurre con los llamados tribunales, cortes o consejos constitucionales o cortes supremas de justicia, que tienen atribuida la jurisdicción constitucional. En todos los casos, a su formación concurren, en igualdad de condiciones o en proporción distinta, el gobierno, el congreso o parlamento y la rama jurisdiccional.

Así no ocurre, por el contrario, en Colombia desde 1957, cuando cambiamos el sistema de integración de la Corte Suprema de Justicia. Sabiamente adoptamos ese año la independencia orgánica de ésta y de toda la rama jurisdiccional. Nadie pide ahora que el país regrese a procedimientos que vinculen al Ejecutivo y a las corporaciones públicas a la escogencia de los magistrados.

Pero no nos dimos cuenta en 1957 que al dejar en cabeza de la rama jurisdiccional, integrada ya sin participación de las otras ramas del poder público, el ejercicio de la función jurídico-política del control de constitucionalidad, estábamos rompiendo la separación de poderes que consagra nuestra Carta e introduciendo un factor de desequilibrio entre ellos, tal como el paso de los años se ha encargado de mostrarlo.

Dario Echandia, Eduardo Zuleta Angel y Fernando Isaza advirtieron las posibles consecuencias y por eso propusieron a la Comisión Paritaria de reajuste institucional, que redactó el plebiscito de 1957, "la creación de una Corte Constitucional distinta y separada de la Corte Suprema de Justicia".

Como entonces no oímos la recomendación, corresponde hacerlo ahora, después de que en 1968 y 1979 mejoramos el sistema, tal como se propone en el proyecto adjunto, que conserva todos los principios, elementos y características de nuestro sistema de control de constitucionalidad. Porque lo único que cambia la propuesta, en relación con el sistema vigente y con lo aprobado en 1979, es el origen no de la Corte Suprema sino de la Corte Constitucional, al sugerir que a la integración de ésta concurren las tres ramas del poder: la jurisdiccional, el Gobierno y el Congreso.

JAIME CASTRO

**PARAGRAFO:** Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente no podrán ser designados magistrados de la Corte Constitucional en virtud de este procedimiento extraordinario.

**PROPUESTA DEL DELEGATARIO**  
HERNANDO YEPES ARCILA.

**APARTES DE LA INTERVENCION DEL CONSTITUYENTE Y COPRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, ALVARO GOMEZ HURTADO**

Detalles de las conversaciones que tuvieron lugar en Palacio y el asunto de nuestra versión es la siguiente:

Entre la disolución del Congreso y la

reunión del nuevo Congreso, hay un lapso. Interregno en el que es necesario prever unas facultades legislativas para alguien y que naturalmente en esos casos, son para el presidente de la República.

Nuestra primera propuesta fue, desde el principio, la de que se creara una asamblea legislativa.

Por qué.

Porque al analizar con el presidente, el ámbito de unas facultades, resultaba lo siguiente:

**FACULTADES PARA PRESERVAR LA BUENA MARCHA DE LA ADMINISTRACION.** Si. Hay que dadas. ¿Y eso qué es?

Si eso incluye presupuesto y otras cosas, incluye darle facultades para que ejerza la totalidad de las facultades legislativas del Congreso ordinario. Muchas facultades. Pero se necesitaban otras. Las facultades necesarias para que el presidente pudiera organizar el debate electoral. El tarjetón y muchas cosas para preservar el orden público y eso acrecentaba el volumen y la materia de las facultades.

Pero surgió otra:

Analizando y esa fue nuestra (interpelación de Londoño)...

Decía yo, que había una gran cantidad de facultades de tipo legislativo para la buena marcha de la administración, otras para la organización del debate electoral y otras en nuestro concepto, porque hay una gran cantidad de disposiciones transitorias que hemos aprobado y que requieren una legislación inmediata y eso no es una opinión, sino que son mandatos de la Constitución. Lo que estamos aprobando, ya hay cuarenta y tantos artículos que requieren desarrollos legislativos y por lo tanto nos parecía que una Asamblea constituida como lo propusimos, por 36 miembros, con capacidad legislativa, era la solución más cordial, que más respetaba las posibilidades de que la Reforma Constitucional fuera preservada.

Cuando propusimos eso, ni el presidente de la República lo aceptó, pero principalmente, hubo la oposición del presidente López. El pretende y lo dijo, que se nombraría una comisión cualquiera. ¿Para qué?

Una comisión podría ser de la Asamblea, claro, como hacen los parlamentarios que nombran una comisión cuando otorgan facultades extraordinarias.

Frente a eso, propusimos unas nuevas fórmulas que el expresidente no aceptó y exigió que las facultades fueran sin control de ninguna especie. Eso fue impuesto por él, en compañía del presidente de la República. Fue impuesto por el expresidente López. Nosotros, insistentemente, durante mucho tiempo, le dijimos al presidente que esas facultades así como las pide el expresidente López, NO PASAN. Esas facultades no tienen presentación. Hay que ponerle a eso algún tipo de control y el presidente López sistemáticamente se negó e invocaba la condición de los parlamentarios que entregan unas facultades a una comisión a la cual se le mandan los proyectos de Ley para que les pongan el visto bueno.

Esa es la razón para que saliera el acuerdo como salió y yo no hubiera contado esto, si el expresidente López no nos hubiera acusado de haberle entregado contra su voluntad las facultades dictatoriales al presidente de la República. NO FUE ESA NUESTRA PROPUESTA EN NINGUN MOMENTO.

A las nueve y cuarenta y cinco minutos de la noche (9:45 p.m.), es solicitada la verificación nominal del quórum, a lo cual accede la presidencia.

La secretaria informa luego de llamar a lista, que han contestado treinta (30) honorables constituyentes e informa que existe quórum deliberatorio.

El listado de la verificación nominal del quórum se adjunta a continuación:

**VERIFICACION NOMINAL DEL QUORUM**

(Junio 12 de 1991)

Hora 9:45 p.m.

ABELLO ROCA CARLOS DANIEL  
ARIAS LOPEZ JAIME  
CALA HEDERITZ ALVARO FEDERICO  
CARRILLO FLOREZ FERNANDO  
CHALITAS VALENZUELA MARCO  
ANTONIO  
ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN CARLOS  
FAJARDO LANDAETA JAIME  
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.  
GALAN SARMIENTO ANTONIO  
GOMEZ HURTADO ALVARO  
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO  
HERRAN DE MONTOYA HELENA  
HOLGUIN SARRIA ARMANDO  
HOYOS NARANJO OSCAR  
MARULANDA GOMEZ IVAN  
MEJIA AGUDELO DARIO  
MEJIA BORDA ARTURO  
PERRY RUBIO GUILLERMO  
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO  
RODADO NORIEGA CARLOS  
ROJAS NIÑO GERMAN  
SERPA URIBE HORACIO  
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN  
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES  
URIBE VARGAS DIEGO  
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA  
VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS  
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO  
ZALAMEA COSTA ALBERTO  
ORTIZ SARMIENTO JOSE MATIAS

Siendo las diez de la noche (10:00 p.m.), la presidencia levanta la sesión y convoca a los honorables constituyentes para mañana jueves, 13 de junio de 1991, a las nueve de la mañana (9:00 a.m.).

**LOS PRESIDENTES**  
HORACIO SERPA URIBE  
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF  
ALVARO GOMEZ HURTADO  
El secretario general:  
JACOBO PEREZ ESCOBAR  
El relator:  
FERNANDO GALVIS GAITAN  
JAIRÓ E. BONILLA MARROQUIN  
(Asesor ad-honorem)  
JOSE JOAQUIN QUIROGA BRICEÑO  
(Asesor de actas de la Secretaría General)  
MARIO RAMIREZ ARBELAEZ.  
(Subsecretario General)



# Acta de Sesión Plenaria

(Jueves 13 de Junio de 1991)

**PRESIDENCIA DE LOS HONORABLES CONSTITUYENTES HORACIO SERPA URIBE, ALVARO GOMEZ HURTADO Y ANTONIO JOSE NAVARROWOLFF.**

## I

Siendo las diez de la mañana (10:00 a.m.), la presidencia ordena a la secretaria llamar a lista y contestan cuarenta (40) honorables constituyentes:

ABELLO ROCA CARLOS DANIEL  
BENITEZ TOBON JAIME  
CHALITAS VALENZUELA MARCO ANTONIO  
EMILIANI ROMAN RAIMUNDO  
ESGUERRA PORTOCARRERO JUAN CARLOS  
FAJARDO LANDAETA JAIME  
GALAN SARMIENTO ANTONIO  
GARCES LLOREDA MARIA TERESA  
GUERRERO FIGUEROA GUILLERMO  
HERRERA VERGARA HERNANDO  
HOYOS NARANJO OSCAR  
LEMONS SIMMONDS CARLOS  
LLERAS DE LA FUENTE CARLOS  
LLOREDA CAICEDO RODRIGO  
MEJIA BORDA ARTURO  
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE  
NIETO ROA LUIS GUILLERMO  
ORTIZ HURTADO JAIME  
OSSA ESCOBAR CARLOS  
PALACIO RUDAS ALFONSO  
PATINO HORMAZA OTTY  
PEREZ GONZALEZ RUBIO JESUS  
PERRY RUBIO GUILLERMO  
PINEDA SALAZAR HECTOR  
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO  
RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO  
REYES REYES CORNELIO  
RODADO NORIEGA CARLOS  
ROJAS BIRRY FRANCISCO  
SALGADO VASQUEZ JULIO SIMON  
SERPA URIBE HORACIO  
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES  
URIBE VARGAS DIEGO  
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA  
VILLA RODRIGUEZ FABIO DE JESUS  
YEPES ARCILA HERNANDO  
YEPES PARRA MIGUEL ANTONIO  
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO  
ZALAMEA COSTA ALBERTO

La secretaria informa que hay quórum para decidir —han contestado a lista 40 honorables constituyentes—, y, en tal virtud, la presidencia declara abierta la sesión, la cual se verifica con el siguiente orden del día:

**ORDEN DE DIA DE LA  
SESION PLENARIA  
JUEVES 13 DE JUNIO DE 1991  
HORA 9:00 a.m.**

1. Llamado de lista.
2. Posesión del doctor Rodrigo Llorente Martínez.

3. Lectura y consideración del acta de la sesión anterior.

4. Continuación del debate sobre:  
Mecanismos de participación democrática, reforma de la Constitución y pedagogía constitucional (Gaceta 81).

Partidos políticos, estatuto de la oposición y sistema electoral (Gaceta 89).

- Extradición.
- Bienes del Estado.
- De los habitantes nacionales y extranjeros.

5. Debate sobre el articulado de ordenamiento territorial.

—Exposición ponente: Doctor Gustavo Zafra Roldán.

—Consideración de la proposición para primer debate.

- Apertura del debate.
- Cierre de la discusión.
- Señalamiento de la fecha para votación.

6. Lo que propongan los señores constituyentes.

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

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA  
ARIAS LOPEZ JAIME  
CALA HEDERICH ALVARO FEDERICO  
CARRANZA CORONADO MARIA MERCEDES  
CARRILLO FLOREZ FERNANDO  
CASTRO JAIME  
CUEVAS ROMERO TULIO  
ECHEVERRY URUBURU ALVARO  
ESPINOSA FACIO LINCE EDUARDO  
FALS BORDA ORLANDO  
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.  
GARZON ANGELINO  
GIRALDO ANGEL CARLOS FERNANDO  
GOMEZ HURTADO ALVARO  
GOMEZ MARTINEZ JUAN  
HERRAN DE MONTOYA HELENA  
HOLGUIN SARRIA ARMANDO  
LEYVA DURAN ALVARO  
LONDONO JIMENEZ HERNANDO  
MOLINA GIRALDO IGNACIO  
MUELAS HURTADO LORENZO  
OSPINA HERNANDEZ MARIANO  
PABON PABON ROSEMBERG  
PLAZAS ALCID GUILLERMO  
RODRIGUEZ CESPEDES ABEL  
ROJAS NIÑO GERMAN  
SANTAMARIA DAVILA MIGUEL  
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN  
VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO  
VERANO DE LA ROSA EDUARDO

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

## II

A continuación y en desarrollo del segundo punto del orden del día, la presidencia ejercida por el honorable constituyente Horacio Serpa Uribe, procede a tomar el juramento como nuevo integrante de la Asamblea Nacional Constituyente, al ciudadano doctor Rodrigo Llorente Martínez, número seis (6) en la lista de su colectividad, el Partido Social Conservador, ante la renuncia el día anterior del titular de la curul, expresidente de la República, Misael Pastrana Borrero.

Una vez tomado el juramento de rigor, el honorable constituyente Rodrigo Llorente Martínez dirige unas palabras a la plenaria, en las que invoca, para el cumplimiento de sus funciones, a la altura que ellas lo demandan, la protección de Dios.

## III

Acto seguido y en desarrollo del tercer punto del orden del día, la presidencia ordena a la secretaria dar lectura al acta anterior, a lo cual, se da lectura al acta del día 10 de junio de 1991 que es sometida inmediatamente a la consideración de la Honorable Asamblea, la cual le imparte su aprobación sin ninguna observación.

## IV TEMA

CONTINUACION DEL DEBATE SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA, REFORMA DE LA CONSTITUCION Y PEDAGOGIA CONSTITUCIONAL. PARTIDOS POLITICOS, ESTATUTO DE LA OPOSICION Y SISTEMA ELECTORAL. EXTRADICION, BIENES DEL ESTADO Y, DE LOS HABITANTES NACIONALES Y EXTRANJEROS

En desarrollo del cuarto punto del orden del día, hacen uso de la palabra, inicialmente, los constituyentes, Fabio de Jesús Villa Rodríguez, Guillermo Plazas Alcíd, Arturo Mejía Borda, Guillermo Guerrero Figueroa Marco Antonio Chalitas Valenzuela, Carlos Lemos Simmonds, Héctor Pineda Salazar, María Mercedes Carranza Coronado, Antonio Galán Sarmiento.

Posteriormente, el honorable presidente Horacio Serpa Uribe en uso de la palabra, se refiere inicialmente al tema de la Extradición y presenta un par de documentos, los cuales serán integrados al Acta en la parte final.

Afirma que respaldaría el proyecto de la NO extradición, sobre la base de que se opere un juzgamiento apropiado a quienes hubiesen violado las leyes en otros países.

Asegura que la inclusión del principio de la NO extradición, nada tiene que ver con la inculpación de crímenes, ni de ser permisor de esos crímenes.



Precisa que no se pueden olvidar tantos asesinatos, atentados, y violaciones de los derechos humanos, actos terroristas, vengan de donde vinieren y dice que por eso no es partidario del indulto, a la vez que señala que en Colombia es necesario que no queden impunes los delitos atroces e infames, cualquiera que sea su origen. Dice que es necesario crear en Colombia una Gran Comisión Patriótica que haga el análisis de estos delitos con una mayor dimensión histórica y nacional.

Ante la solicitud del constituyente Marco Antonio Chalitaz Valenzuela, la presidencia de la Asamblea procede a designar una Comisión Accidental que atenderá a los representantes de las Organizaciones Campesinas Nacionales que se encuentran en la puerta de entrada del Centro de Convenciones y Exposiciones Gonzalo Jiménez de Quesada. Dicha Comisión queda integrada por los honorables constituyentes, Gustavo Zafra Roldán, Jaime Ortiz Hurtado y Marco Antonio Chalitaz Valenzuela.

Igualmente la presidencia ejercida por el honorable Constituyente Antonio José Navarro Wolff, propone a la plenaria que, entre la una y la una y quince minutos de la tarde (1:00 - 1:15 p.m.), se escuche a un representante de esas organizaciones y pide que se le permita el ingreso al recinto de la plenaria (barras), a dos (2) representantes por cada uno de los catorce (14) gremios visitantes, a lo cual accede la Honorable Asamblea, por unanimidad.

Seguidamente se le concede el uso de la palabra al Constituyente Dario Mejía Agudelo, quien se refiere a los temas de la Pedagogía Constitucional, a los movimientos sociales, a la Extradición y al Pacto de Paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar.

Afirma que al iniciarse el presente debate constitucional, se evidenció el poco conocimiento de los colombianos sobre la Carta Política, lo cual exige desarrollar una adecuada y acertada labor de Pedagogía de la Constitución. Afirmo que en Colombia existe una realidad orgánica diferente al de los partidos y, son los movimientos sociales los que no pueden ser desconocidos por la Constitución.

Afirma que, allí se ejerce en su más clara amplitud el pluralismo, por lo cual es importante que la Constitución considere su reconocimiento y derechos a los movimientos sociales.

En cuanto al tema de la extradición, el Constituyente Mejía Agudelo afirma que ese tema se debe mirar desde dos ángulos diferentes: de una parte, según asegura, al país le duele la violencia, los asesinatos, el terrorismo, pero esta es una guerra en la que nos metieron sin querer y en la cual tienen gran responsabilidad los Estados Unidos, en su calidad de grandes consumidores de drogas y generadores de dólares.

El Constituyente Dario Mejía Agudelo revela que le caben dudas sobre los primeros atentados con carabombas y sobre los primeros actos terroristas y otros que tienen detrás de ellos algunas siglas y asegura que cada vez que los procesos de paz avanzan y se está superando la crisis, aparecen actos terroristas para detenerlos. Agregó que es necesario un pacto de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar y que se necesita establecer un régimen de Justicia que genere condiciones

de paz, para que en Colombia se juzguen los delitos de nuestros nacionales.

En uso de la palabra, el constituyente Francisco Rojas Birry se refiere a la reglamentación de los partidos políticos y movimientos sociales, a la revocatoria del mandato y al tema de la Extradición.

Se muestra de acuerdo con que se reglamenten y financien los partidos políticos, así como con el Estatuto de la Oposición, pero igualmente afirma que se debe hacer un reconocimiento expreso en la Constitución a las organizaciones y movimientos sociales.

Acto seguido, procede a dar lectura a una proposición aditiva y anuncia que la presentará oportunamente para su consideración, lo mismo que una propuesta sobre la revocatoria del mandato.

En torno del tema de la Extradición, se manifiesta partidario de que los colombianos sean juzgados en su propio país.

Seguidamente hace uso de la palabra el Honorable Constituyente Gustavo Zafra Roldán, se refiere al voto obligatorio y a la iniciativa legislativa popular.

El constituyente se declara contrario a la implantación del voto obligatorio, pues según dice, el problema del abstencionismo se resuelve con educación y a través de la formación política, y agrega que no existen condiciones en Colombia para garantizar el voto obligatorio. Expresa sus reservas sobre la iniciativa legislativa popular y concluye diciendo que según el articulado propuesto en comisión, ciento cuarenta y cuatro mil ciudadanos pueden llevar a referendo, por ejemplo, la Reforma Constitucional en proceso.

En este punto del debate, asume la presidencia de la Asamblea, el Honorable Constituyente Horacio Serpa Uribe.

Una vez concluida la intervención anterior, formula su presentación el constituyente Armando Holguín Sarria, quien inicia su exposición leyendo el prólogo del libro recientemente editado por la Contraloría General de la República, en donde aparecen publicadas las intervenciones de los honorables constituyentes, en desarrollo del debate general de la Corporación. Presenta excusas a los constituyentes Rodrigo Llorente Martínez y José Matías Ortiz Sarmiento, por no estar incluidas sus intervenciones en la publicación, pero informa a la plenaria, que próximamente la Presidencia de la República hará una nueva edición del libro en mención.

Por su parte el Constituyente Oscar Hoyos Naranjo solicita el uso de la palabra para referirse al tema de la extradición. Anuncia su adhesión al documento presentado a la Asamblea por el Constituyente Guillermo Guerrero Figueroa, a quien de paso agradece el detalle de haberle permitido suscribirlo también. Afirmo que durante su campaña por un escaño a la Asamblea Nacional Constituyente, luchó contra la extradición de colombianos y anuncia que será consecuente con esa posición expresada a sus electores. Afirmo que no entiende la posición de Colombia frente a los Estados Unidos, cuando el alcalde de Washington, Marion Barry, fue sorprendido consumiendo cocaína y solo recibió como condena una pena mínima. Alude también a una sugerencia que hizo el exalcalde de New York en el sentido de bombardear a Medellín y remata diciendo que la conducta de Estados Unidos para con Colombia, ha sido grave, por eso entiende

que debemos y podemos sancionar y castigar a nuestros hijos, pero nunca entregarlos.

A continuación hace su exposición el Honorable Constituyente Augusto Ramírez Ocampo, quien se refiere a los temas de la extradición y el voto obligatorio, así como a los plebiscitos, las consultas en general, la rama electoral y las garantías para las minorías.

Declara ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, que el Partido Social Conservador ya fijó su posición frente a la extradición en el seno de la Comisión Primera Constitucional y reitera que ese tema se debió tratar en el conjunto de los Derechos y agrega que es un derecho el ser juzgado por colombianos.

Afirma el Honorable Constituyente Augusto Ramírez Ocampo, que desearía que el voto obligatorio quedara consignado y consagrado como una facultad de la ley y asegura que el Voto Obligatorio no es una restricción a las libertades de las personas.

Sobre el tema de la participación popular, considera a los plebiscitos y las consultas como instrumentos importantes de participación popular. Estima importante que el uno por ciento (1%) del electorado pueda solicitar un referendo, y dice que guarda esperanzas de que el párrafo sea aplicado a la presente reforma constitucional.

Continúa su intervención señalando que le complace la norma sobre partidos políticos y oposición. Asegura que otra norma importante para consagrar la en la reforma es la de las garantías para las minorías.

Al referirse al tema de la rama electoral, declara que ésta debe asumir grandes tareas electorales. Afirmo que debe ser una Rama del Poder Público de configuración completa y agrega que es necesario por lo menos fortalecer el organismo electoral. Finalmente, el Honorable Constituyente Augusto Ramírez Ocampo anuncia a los demás delegatarios, que presentará un pequeño pliego de modificaciones que pretenden mejorar la redacción y el contenido del articulado sobre la propuesta de la rama electoral y señala que igualmente presentará a la consideración de la Corporación algunas normas transitorias en ese mismo sentido.

La presidencia de la Asamblea, al observar la lista de inscritos en el debate, concede el uso de la palabra al constituyente José Matías Ortiz Sarmiento, quien no se encuentra en el recinto, por lo cual se le ofrece el uso de la palabra al constituyente Jaime Arias López, quien inicia su intervención solicitando ser disculpado por omitir los nombres de los constituyentes Juan Carlos Esguerra Portocarrero y Dario Mejía Agudelo en la respectiva ponencia. Se refiere a los temas de los partidos políticos, el estatuto de la oposición, sistema electoral, revocatoria del mandato y extradición.

Declara que la revocatoria del mandato es bien necesaria en nuestro país.

En ese momento el constituyente Raimundo Emiliani Román interpela para señalar que se ha generalizado demasiado el tema de la revocatoria del mandato, tendiendo a desestabilizar las corporaciones públicas y los cargos de elección popular. Considera Emiliani Román, que la revocatoria del mandato entroniza el clientelismo en los partidos.

El constituyente Jaime Arias López continúa su exposición y se proclama no



adverso a la extradición desde el punto de vista de los derechos humanos y de la justicia.

El Constituyente Guillermo Plazas Alcíd interpela al orador para declararse partidario de la no extradición y dice que en el tiempo de vigencia de este mecanismo, este no ha tenido efectos. En cambio, dice, el país se ha llenado de sangre y apoya los planteamientos de sus antecesores.

Por su parte el constituyente Jaime Arias López, al retomar el uso de la palabra, dice que la extradición no es una pena, sino un medio. Declara que Colombia está a la vanguardia de la lucha contra el narcotráfico y afirma que las políticas gubernamentales a ese respecto han sido satisfactorias. En otros países se utiliza la extradición, dice, con nacionales de otros países, pero no con los del mismo país.

Al terminar, la presidencia le concede el uso de la palabra al señor ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana, quien en su intervención se refiere a los temas de la extradición y al órgano electoral.

Declara que el Gobierno nacional prefiere no dar rango constitucional a la extradición y añade que el ejecutivo persiste en la no extradición, si hay un expreso sometimiento a las leyes nacionales y a las disposiciones que en esa materia ha dictado el Gobierno. Dice que prefiere la actual situación que le permite al Gobierno un adecuado manejo del problema del narcotráfico, pero declara que el Ejecutivo respeta y acata la decisión de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente.

Al cambiar de tema, el ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana se declara contrario a conlugar por norma constitucional, el manejo del registro civil al órgano electoral y añade que son asuntos que deben manejarse independientemente dos organismos totalmente separados. Asegura que desplazar las labores de las notarias a la Registraduría Nacional del Estado Civil, puede traer graves consecuencias porque no se puede generar una concentración excesiva de funciones en la Registraduría.

En ese momento interpela el constituyente Luis Guillermo Nieto Roa, para referirse a la remoción del gobernador del Quindío y reconoce la rápida gestión del ejecutivo en esa tarea.

En este punto del debate y tal como estaba aprobado en las primeras horas de la sesión plenaria de hoy, hace su ingreso al recinto de la Asamblea Nacional Constituyente, la delegación de representantes de los gremios campesinos de Colombia y se le concede el uso de la palabra al representante Luis Carlos Acero, por quince (15) minutos, para que haga su intervención ante la plenaria.

Luis Carlos Acero habla y deja un documento en la secretaría general de la Corporación, el cual se anexará al final de la presente acta.

Posteriormente hace su intervención el Honorable Constituyente Alfredo Vázquez Carrizosa, quien rápidamente se refiere a la intervención de Luis Carlos Acero, a los derechos y garantías políticas y a la extradición.

Los derechos políticos consagrados en la carta no serán reales, dice, hasta tanto no se garantice el derecho a la vida. Afirma que los derechos políticos están ligados al

respeto a los partidos de oposición y que no se puede avanzar en la nueva etapa de la vida colombiana si no existe intención por parte del gobierno nacional y los partidos políticos mayoritarios, de respetar el derecho a la vida y a los movimientos de oposición.

Se suma a los constituyentes que propugnan por la inserción en la nueva Constitución, del principio de no extradición sin que signifique exculpación y agrega que la extradición por vía administrativa se constituye y reduce a la exportación de colombianos riñendo con la soberanía y la dignidad.

Seguidamente se le concede el uso de la palabra al Honorable Constituyente Carlos Holmes Trujillo García quien se refiere a los mecanismos de participación, voto obligatorio y elección popular de gobernadores.

No es partidario de la implantación del voto obligatorio, pues según su concepto, atenta contra la democracia de participación y dice que al respecto presentará una proposición sustitutiva. Afirma que igualmente presentará una propuesta sustitutiva sobre el tema del voto programático, con el cual se muestra de acuerdo. Defiende igualmente la elección popular de gobernadores, porque según expresa, ésta no rompe la unidad nacional, la cual se garantiza con otros factores democráticos. Propone la primera elección popular de gobernadores para el 6 de octubre venidero, apoyando la iniciativa del constituyente Gustavo Zafra Roldán, formulada antes de la celebración del mencionado Pacto Político de la Casa de Nariño, en la cual se contempla la elección de Congreso de la República para la misma fecha.

El delegatario Gustavo Zafra Roldán interpela al orador, para agradecerle el apoyo que le brinda a su iniciativa.

En ese momento de la discusión, el Honorable Constituyente Antonio Galán Sarmiento solicita el uso de la palabra en una moción de orden, con el propósito de indicarle a la presidencia que no existe quórum suficiente y aduce que esto es una falta de respeto con los constituyentes que están interviniendo.

A continuación hace su intervención en el orden de inscripción el constituyente Carlos Ossa Escobar quien deja una proposición escrita sobre el tema de la extradición en la cual fija su posición frente a este tema. Dice que no está de acuerdo con consagrar constitucionalmente la no extradición y solicita a la mesa directiva, le sea publicada su posición.

Acto seguido solicita a la presidencia sea levantada la sesión, por falta de quórum suficiente.

El Honorable presidente Horacio Serpa Uribe, atendiendo las reiteradas solicitudes de los constituyentes que le precedieron, y siendo la una y cuarenta y cinco minutos (1:45 p.m.) de la tarde declara un receso de dos horas para almorzar, al tiempo que declara cerrado el debate sobre el cuarto punto del orden del día.

La secretaría general de la honorable Asamblea Nacional Constituyente, se permite hacer la aclaración de que, esta primera parte del Acta correspondiente a la Sesión Plenaria de hoy 13 de junio de 1991, fue conducida por el jefe de archivo, doctor Guillermo Cardona Morán y que la sesión de las horas de la tarde le fue encargada a la doctora María Eugenia Avendaño, secretaria de la Comisión II constitucional de

la Corporación, por encontrarse los dos titulares, en la elaboración de actas atrasadas, señores Jairo Bonilla Marroquín y José Joaquín Quiroga Briceño. La sesión plenaria se reanuda a las tres y treinta y cinco minutos de la tarde (3:35 p.m.).

## V TEMA

### DEBATE SOBRE EL TEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Al reiniciar la sesión plenaria de hoy 13 de junio de 1991, la presidencia ofrece el uso de la palabra a los ponentes del tema para debate (ordenamiento territorial), honorables constituyentes Gustavo Zafra Roldán, Carlos Fernando Giraldo Ángel, Carlos Holmes Trujillo García y Orlando Fals Borda, quienes después de la presentación respectiva de la propuesta, solicitan a la presidencia poner en consideración la apertura del Debate.

Durante el mismo, el honorable constituyente Gustavo Zafra Roldán presenta aspectos generales de la propuesta integral para el Nuevo Ordenamiento Territorial, resultado del trabajo realizado por los delegatarios miembros de la Comisión segunda.

Presenta cinco (5) mapas que reflejan el ordenamiento territorial actual y propuesto como instrumento de apoyo a la exposición. Explica las propuestas sobre las cuales se presentaron discrepancias y debate al interior de esa comisión. Subraya que la propuesta sobre el ordenamiento territorial no refleja la concepción integral de un nuevo modelo de desarrollo territorial.

En interrelaciones solicitadas, intervienen los honorables constituyentes, Augusto Ramírez Ocampo, quien solicita explicaciones sobre la validez de la propuesta de la Comisión Segunda, a criterio del ponente, Eduardo Espinosa Facio Lince, quien solicita la opinión del ponente sobre las corporaciones autónomas regionales; Raimundo Emiliani Román, quien solicita claridad acerca de los mapas presentados, y Gustavo Zafra Roldán, quien procede a dar las respuestas solicitadas.

El Honorable presidente de la Corporación Horacio Serpa Uribe, agradece al ponente su exposición y concede puntos de orden a los constituyentes Jaime Castro quien invita a la presidencia a ordenar el debate de acuerdo con el mismo orden de los temas.

Por su parte el Honorable Constituyente Horacio Serpa Uribe informa a la Plenaria que antes de iniciar el debate respectivo, los delegatarios presentarán informes complementarios a la ponencia en la siguiente forma: Carlos Holmes Trujillo García y Héctor Pineda Salazar sobre el municipio, Carlos Fernando Giraldo Ángel, sobre disposiciones generales; Orlando Fals Borda y Eduardo Verano de la Rosa, sobre provincia y región; Jaime Castro sobre distrito capital y distritos metropolitanos; Lorenzo Muelas Hurtado sobre territorios indígenas; y Eduardo Espinosa Facio Lince sobre planeación.

Los constituyentes Rodrigo Lloreda Caicedo y Guillermo Perry solicitan tratar los temas de Planeación, recursos y servicios públicos en sesión en la que la comisión quinta presente a la plenaria sus propuestas sobre esos temas.

En el curso de los mismos puntos de orden, intervienen los constituyentes Eduardo Espinosa Facio Lince, quien informa que repartirá el articulado que fue



aprobado en la Comisión Segunda; Juan B. Fernández Renowitzky quien solicita ser inscrito para intervenir en el tema de región, Jaime Castro y Carlos Holmes Trujillo García, quienes proponen ordenar el debate, de acuerdo con los siguientes temas: normas generales, municipios y provincias, departamentos, región, distritos metropolitanos, distrito capital y territorios étnicos.

En ese momento, la presidencia, siendo las 3 y 50 minutos de la tarde, la declaración de sesión permanente, a lo cual accede la Honorable Asamblea en forma unánime. Acto seguido, la honorable constituyente Aida Yolanda Avella Esquivel, asume la presidencia.

En uso de sus atribuciones, la presidenta encargada propone a la plenaria y así lo somete, dividir el debate del ordenamiento territorial en dos sesiones, para tratar en cada una de ellas, los siguientes temas: sesión de junio 13 de 1991, los temas de disposiciones generales, municipio, departamentos y provincias. Sesión del 14 de junio de 1991, los temas de: región, territorios étnicos y planeación.

Formuladas estas propuestas, se inicia el debate con la intervención del constituyente Carlos Fernando Giraldo Angel, quien presenta el contenido del articulado que sobre disposiciones generales de las entidades territoriales, debatió y aprobó la Comisión Segunda en las siguientes materias: prestación de servicios, planificación, presentación de proyectos por parte de los ciudadanos a las corporaciones públicas, negación de asignaciones presupuestales a Título de Subvención o auxilios, condiciones de acceso al servicio público, pensión de jubilación, prohibiciones para pertenecer a dos o más corporaciones públicas: aceptación de cargos en la administración y en las juntas directivas de las empresas por parte de los miembros de las corporaciones públicas, Autonomía para la contratación de crédito interno y emisión de títulos y bonos de deuda pública, representación en el organismo nacional para la financiación del desarrollo territorial, fijación de cupos de crédito para el fomento y determinación de calidades, e inhabilidades e incompatibilidades de cargos de elección popular.

Por su parte el Honorable Constituyente Carlos Holmes Trujillo García, presenta una exposición sobre los principios fundamentales que sustentaron las propuestas para la Institución Municipal. Enfatiza en los principios de descentralización, autonomía, definición del municipio como entidad fundamental de la Organización del Estado, ampliación de la democracia y clasificación de los municipios para distribución de recursos de competencia.

Acto seguido, interviene el constituyente Orlando Fals Borda quien presenta una exposición sobre los principios fundamentales que sustentan la propuesta de la Creación de Provincias como Entidades territoriales. Enfatiza en la importancia de crear una comisión asesora de ordenamiento territorial como organismo que analice y estudie propuestas tendientes a adecuar la división territorial del país a la dinámica de cambio.

Seguidamente interviene el Honorable Constituyente Raimundo Emiliani Román, quien apoya la creación de la Comisión propuesta por el constituyente Orlando Fals Borda y aclara que la provincia debe ser una división administrativa conformada por

la asociación de municipios.

Por su parte el constituyente Gustavo Zafra Roldán, presenta una breve exposición sobre los principios fundamentales que sustentaron la propuesta sobre el departamento, al tiempo que subraya sus funciones de intermediación, planificación, coordinación y complementariedad, propone a elección popular de los gobernadores, explicando los argumentos a favor y en contra. Expresa su preocupación ante la necesidad de reformar las asambleas y las contralorías departamentales.

Posteriormente hace su intervención el constituyente Eduardo Verano de la Rosa, quien presenta la propuesta de la creación de la Región como entidad territorial. Explica que sobre la región, además de la suya, existen las propuestas de los delegatarios Eduardo Espinosa Facio Lince y Juan B. Fernández Renowitzky. Lee un documento que sobre el tema se anexa a la presente Acta.

Terminadas las exposiciones de presentación de los diferentes temas, inicia las intervenciones el constituyente Cornelio Reyes Reyes quien comparte las propuestas sobre municipios y departamentos, presentadas por los delegatarios Carlos Holmes Trujillo García y Gustavo Zafra Roldán. Aclara ser partidario de que solo existan como entidades territoriales, el departamento, el municipio y los distritos en que se dividan los departamentos y formula algunas observaciones a la propuesta del doctor Gustavo Zafra Roldán, en cuanto a la elección de diputados y organización de las contralorías departamentales. Explicó su propuesta de erigir las intendencias y comisarías en departamentos.

Recomienda concebir la Provincia como Asociación de Municipios y no como entidad territorial.

El Honorable Constituyente Guillermo Plazas Alcíd informa a la Plenaria sobre un oficio enviado a él por parte de los Consejeros Comisariales del Amazonas y propone le sea otorgado a esa Comisaría, un régimen especial. El texto de ese documento se anexará al final de la presente Acta.

Luego, hace su intervención el constituyente Alvaro Leyva Durán, quien comparte la propuesta del doctor Guillermo Plazas Alcíd, sugiriendo que el régimen especial no sólo sea para Leticia, sino para todo el territorio del Amazonas.

Durante su intervención, el Honorable Constituyente Miguel Santamaría Dávila, presenta algunos comentarios sobre la propuesta de un nuevo régimen para Bogotá, en materia de las relaciones del Distrito Especial con el Departamento de Cundinamarca. Señala la importancia de evitar la turgización de los municipios de Cundinamarca a consecuencia del crecimiento desmesurado de la Capital de la República y señala que las rentas del departamento que se generan en Bogotá, deben mantenerse en la proporción existente. Recomienda la participación del Gobernador en las Juntas Directivas de las empresas del Distrito y sugiere se mantenga el régimen vigente sobre licoreras. Anuncia el respaldo de su parte, a erigir al Amazonas en Departamento, con un régimen especial.

Nuevamente, en uso de la palabra, el Honorable Constituyente Alvaro Leyva Durán, expresa su preocupación por no encontrar en la propuesta sobre ordenamiento territorial, la dimensión ecológica y ambiental. Sostiene que el país en ciertas

regiones requiere de una gestión y administración especiales, para preservar la inmensa riqueza biótica que en algunas regiones como el Sumapaz, el Alto Calima, el Amazonas y el Chocó, tiene Colombia. Señala que hoy en Colombia, en las regiones que se denominan el "patio trasero", es donde existen los mayores potenciales para el desarrollo. Como ejemplo, el constituyente menciona a Urabá.

La Presidencia le concede el uso de la palabra al Honorable Constituyente Rodrigo Lloreda Calcedo quien precisa que antes ha presentado una serie de propuestas sustitutivas a la Comisión Accidental que adelanta este estudio y temas como la extradición. Sobre el tema del ordenamiento territorial, expresa que las regiones deben ser entidades administrativas para la planeación y el desarrollo regional. Informa que dará su apoyo a la iniciativa de la elección popular de Gobernadores.

Por su parte, la constituyente Helena Herrán de Montoya presenta una propuesta de apoyo a la iniciativa de otorgarle al Amazonas un régimen especial.

El Honorable Constituyente Juan Gómez Martínez, aclara que Bogotá, Medellín y Cali no desean manejar al país, sino impedir la desarticulación de Colombia creando un sinnúmero de entidades territoriales solicitando recursos. Entrega un articulado sobre ordenamiento territorial y lee la sustentación de su propuesta.

En uso de la palabra, el constituyente Eduardo Espinosa Facio Lince, informa que la Comisión Segunda aprobó por amplio consenso el artículo de las entidades territoriales a la región, explicando que dicho artículo (Nº 2º), tuvo 10 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones.

Seguidamente el Constituyente Orlando Fals Borda propone transformar las Corporaciones Regionales en entidades del orden Departamental y que se le otorgue reconocimiento a las comunidades negras, además de definirle un plazo de sesenta (60) días para organizar la Comisión de Ordenamiento Territorial. Presenta una sustitución al artículo sobre creación de departamentos.

Posteriormente hace uso de la palabra el nuevo constituyente Rodrigo Llorente Martínez quien explica la orientación descentralista e importancia que al municipio le otorga la propuesta del Partido Social Conservador al nuevo ordenamiento territorial.

Manifiesta su preocupación por el riesgo que para la desarticulación del país, tendrá crear entidades territoriales como la Provincia y la Región. Expresa su apoyo a ampliar el periodo de los alcaldes y fijar el de los gobernadores en tres años.

Al hacer su intervención, el Honorable Constituyente Carlos Holmes Trujillo García, presenta una proposición sustitutiva sobre el Departamento del Amazonas. Expresa sus argumentos en favor de la elección popular de gobernadores y explica sus discrepancias con los argumentos que sustentan la propuesta que sobre el tema presentó el delegatario Jaime Castro. Propone que la primera elección de Gobernadores se realice en la misma fecha que se defina para la elección del Nuevo Congreso de la República. Presenta un documento enviado a él, por la Asociación Nacional de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, el cual se anexará al Acta de hoy.



A su turno el Constituyente Jaime Castro explica que el sistema de trabajo adoptado por la Comisión Segunda Constitucional, no refleja toda la riqueza de sus debates y su resultado final no compromete todos los artículos a los distintos miembros de esa Comisión. Informa que entrega un articulado que en algunos temas introduce pequeñas modificaciones de forma, pero en otros presenta un punto de vista distinto.

Menciona los principales puntos en los que estuvo en desacuerdo con las propuestas de la Comisión, (Períodos de Alcaldes, elección popular de Gobernadores, etc.). Lee una constancia que presenta ante la Secretaría de la Corporación sobre el tema de la elección de gobernadores por parte de los alcaldes municipales, para responder a las argumentaciones dadas por el Delegatario Carlos Holmes Trujillo García sobre la elección popular de gobernadores. Expresa que en materia de transferencias, las propuestas son tímidas pues básicamente mantienen la actual distribución de recursos.

Por su parte el delegatario Gustavo Zafrá Roldán explica a los concurrentes que la elección de gobernadores fue planteada por él, en el marco de una nueva concepción del Departamento, la que fue sustancialmente modificada como resultado del trabajo de la Comisión.

Acto seguido hace su intervención, el constituyente Jesús Pérez González-Rubio, quien afirma que los departamentos en Colombia ya son una realidad y sugiere que la nueva Constitución abra múltiples posibilidades para que la ley pueda ir creando y organizando las distintas expresiones o tipos de instituciones de ordenamiento territorial que el país vaya requiriendo en el futuro. Expresa sus argumentos en contra de la elección popular de gobernadores y propone en cambio, que éste sea elegido por la Asamblea Departamental de lista que le cometa a su consideración el Presidente de la República.

En uso de la palabra el delegatario Eduardo Verano de la Rosa, comenta que, dada la asistencia de delegatarios y periodistas, se puede deducir que el tema no es uno de los más taquilleros. Agradece a los constituyentes que han querido colaborar con una propuesta que sobre la región le sea conveniente al país. Precisa que la Región debe concebirse como un proceso que en aras de la integración pueda concretarse. Manifiesta sus dudas sobre si es o no conveniente fortalecer al Departamento, pues ello puede cerrarle el paso a la creación de las regiones en el País. Invita a sus similares, a celebrar un diálogo desprevenido sobre el tema y a escuchar las propuestas de los costños, como propuestas serias.

En seguida, la constituyente María Teresa Garcés Lloreda reitera la propuesta presentada por ella en Sesión Plenaria anterior, en compañía del delegatario Orlando Fals Borda, para que el censo poblacional adopte el de 1985. Apoya la iniciativa de crear una Comisión Asesora para el Ordenamiento Territorial. Manifiesta que la propuesta que presenta la Comisión Segunda sobre las asambleas, se limita a cambiarles de nombre. Sugiere se estudie una propuesta que las reforme sustancialmente. Igualmente, propone que se estudie una iniciativa que reforme a las Contralorías Depar-

tamentales. Expresa que no cree conveniente la elección popular de los Gobernadores. Revela que ha suscrito en compañía del delegatario Orlando Fals Borda, una propuesta sobre las comunidades negras y del Litoral Pacífico. Finalmente informa a la Presidencia que entregará a la Secretaría una carta enviada por un grupo de estudiantes sobre el tema de la extradición.

En mociones de orden, intervienen los honorables constituyentes Carlos Rodado Noriega, quien solicita que por la importancia del tema y el reducido número de delegatarios presentes, sea levantada la sesión de hoy; y Guillermo Perry Rubio, quien solicita la verificación nominal del quórum.

La Presidencia, accediendo a la solicitud, ordena a la Secretaría proceder a llamar a lista para verificar el quórum. La Secretaría informa que han contestado a lista treinta y tres honorables constituyentes, con lo cual existe quórum deliberatorio, según consta en la lista que se adjunta:

#### VERIFICACION NOMINAL DEL QUORUM 13 de junio de 1991 Hora: 9:00 p.m.

ABELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA  
ABELLO ROCA CARLOS DANIEL  
CARRANZA CORONADO MARIA  
MERCEDES  
FALS BORDA ORLANDO  
FERNANDEZ RENOWITZKY JUAN B.  
GARCÉS LLOREDA MARIA TERESA  
GOMEZ HURTADO ALVARO  
HERRAN DE MONTÓYA HELENA  
HOYOS NARANJO OSCAR  
LEYVA DURAN ALVARO  
LLOREDA CAICEDO RODRIGO  
LLORENTE MARTINEZ RODRIGO  
MEJIA BORDA ARTURO  
MUELAS HURTADO LORENZO  
NAVARRO WOLFF ANTONIO JOSE  
NIETO ROA LUIS GUILLERMO  
OSSA ESCOBAR CARLOS  
PABON PABON ROSEMBERG  
PALACIO RUDAS ALFONSO  
PEREZ GONZALEZ-RUBIO JESUS  
PERRY RUBIO GUILLERMO  
PINEDA SALAZAR HECTOR  
RAMIREZ CARDONA AUGUSTO  
RAMIREZ OCAMPO AUGUSTO  
REYES REYES CORNELIO  
RODADO NORIEGA CARLOS  
RODRIGUEZ CESPEDAS ABEL  
TORO ZULUAGA JOSE GERMAN  
TRUJILLO GARCIA CARLOS HOLMES  
VELASCO GUERRERO JOSE MARIA  
VERANO DE LA ROSA EDUARDO  
YEPES ARCILA HERNANDO  
ZAFRA ROLDAN GUSTAVO

Para continuar con el debate, hace uso de la palabra el Honorable Constituyente Carlos Rodado Noriega, quien expresa la importancia de haber concebido cuál era el modelo de ordenamiento territorial que se pretendía para entender mejor para qué efectos se crearía la división territorial que ilustran los mapas presentados por el ponente. Explica que el Proyecto del Partido Social Conservador le da tratamiento especial a zonas de gran riqueza ecológica. Explica que los temas de ordenamiento territorial, están estrechamente ligados con

otros tratados por la Comisión Quinta, como los de Finanzas y Planeación y servicios. Presenta una propuesta respaldada por el constituyente Cornelio Reyes Reyes, orientada a crear una Comisión de Descentralización, para que esa, con plenos poderes, formule propuestas para la reorganización y desmonte de los entes nacionales que considere necesario. Explica que dicha comisión, al contrario de la de Ordenamiento Territorial, no será meramente consultiva, sino decisoria.

Al final del debate, hace uso de la palabra el constituyente Arturo Mejía Borda, se refiere al documento Colombia Ecológica y propone que el nuevo ordenamiento territorial se organice con base en el criterio de Cuenca Hidrográfica. Expresa sus inquietudes sobre los efectos negativos que generaría la creación de distintas y numerosas entidades territoriales. Resalta la sinceridad del ponente Gustavo Zafrá Roldán, al aclararle a la Asamblea sobre las limitaciones de la propuesta presentada por la Comisión Segunda y sobre los argumentos en contra de la elección popular de los gobernadores. Expresa su criterio en contra de conferirle a las entidades territoriales fronteras, autonomía para adelantar convenios con los Estados vecinos. Finalmente apoya la iniciativa de erigir a las intendencias y comisarías en Departamentos.

En el momento de levantar la Sesión Plenaria de hoy, jueves 13 de junio de 1991, la Presidencia recuerda los nombres de los honorables constituyentes que integrarán la Comisión Accidental que ha de tratar el tema del Ordenamiento Territorial y designa como fecha para la votación de este tema, el próximo miércoles 19 de los corrientes.

A las nueve y treinta (9:30 p.m.) minutos de la noche, la Presidencia levanta la Sesión y convoca a los constituyentes para mañana viernes 14 de junio de 1991, a las nueve (9:00 a.m.) de la mañana.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional Constituyente, se permite adjuntar a continuación, la totalidad de los documentos anunciados y presentados oficialmente a esta dependencia, en desarrollo de la Sesión Plenaria correspondiente a hoy 13 de junio de 1991:

Bogotá, junio 14 de 1991

Doctor

MARIO RAMIREZ

Sub-Secretario General

H. Asamblea Nal. Constituyente

Atentamente le remito el acta de la plenaria del día jueves 13 de junio, jornada de la mañana, (anexo las constancias que llegaron a mis manos).

NOTAS:

Solicitaron y así fue ofrecido por la Presidencia, publicar en Gaceta las constancias de los H. Constituyentes Antonio Galán y Carlos Ossa Escobar.

A mis manos no llegó el documento del doctor Carlos Ossa Escobar.

A mis manos no llegaron las sustitutivas y aditivas anunciadas por los Constituyentes en sus respectivas intervenciones.

Es probable que el acta requiera de mejor mecanografía.

Atentamente,  
GUILLERMO CARDONA MORENO  
Secretario del acta



Bogotá, junio 14 de 1991

Señor Doctor

MARIO RAMIREZ

SECRETARIO GENERAL

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Ciudad

Atentamente le remito el Acta y las constancias anexas a la misma, de la Plenaria del día 13 de junio de 1991 en Sesión de la Jornada de la tarde.

Debo aclararle que a mis manos no llegaron las constancias presentadas por los doctores Carlos Rodado y Cornelio Reyes sobre la Comisión de descentralización y por los doctores María Teresa Garcés y Orlando Fals sobre ajustes al censo poblacional.

Igualmente, en materia de artículos sustitutivos tan sólo dispongo de los presentados por el Dr. Juan Gómez Martínez y los Drs. Eduardo Espinosa y Juan B. Fernández.

Cordialmente,

MARIA EUGENIA AVENDAÑO

Secretaria Comisión II

Bogotá, 12 de junio de 1991

Doctor

GUILLERMO PLAZAS ALCID

Asamblea Nacional Constituyente

La ciudad

Apreciado doctor Plazas:

Nos referimos a su nota del 31 de mayo del año en curso en la cual solicita la opinión de estos despachos, en relación con el inciso 4° del Artículo sobre límites que está estudiando la Asamblea Nacional Constituyente, y que se refiere a la llamada Órbita Geoestacionaria.

Al respecto, consideramos que el texto propuesto, el cual usted cita en su oficio, y que fue aprobado en primer debate por la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, se ajusta plenamente a la política internacional que el país ha venido sosteniendo sobre este tema en los últimos años. Por lo tanto, el Gobierno no encuentra razón que justifique una modificación a la citada norma.

Para apoyar el mencionado texto es preciso destacar la conveniencia de aludir a la órbita de los satélites geoestacionarios en lugar de la Órbita Geoestacionaria.

En efecto, la órbita de los satélites geoestacionarios es un lugar geométrico en el cual un objeto allí colocado se comporta con respecto a la Tierra de una manera diferente a como se comportaría en cualquier otro lugar del espacio ultraterrestre. En cambio, la Órbita Geoestacionaria, como cualquier órbita, no existe en sí misma, sino que requiere de un satélite que la describa. Por eso se dice que las órbitas son los caminos que recorren los satélites. Esto significa que el objeto gira en esa órbita a la misma velocidad de la Tierra, por lo que, visto desde esta, parecería que estuviere fijo.

En este sentido se debe enfatizar que el fenómeno especial del comportamiento de un satélite geoestacionario se debe a leyes físicas, gravitacionales que dependen de la totalidad de la masa de la Tierra y no de una parte de la misma.

De la misma manera, también es fundamental recordar que el Tratado Internacional celebrado el 27 de enero de 1967, estableció los principios que gobiernan el

espacio ultraterrestre, incluso la Luna, y otros cuerpos celestes, creando un régimen jurídico propio y es así como en su Artículo 2°, en particular, se dispuso que el espacio ultraterrestre no "podrá ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera".

En igual sentido, la Convención de Telecomunicaciones de Nairobi de 1982 en su Artículo 33, numeral 2, estableció que "en la utilización de bandas de frecuencia para las radiocomunicaciones espaciales, los miembros tendrán en cuenta que las frecuencias y la órbita de los satélites geoestacionarios son recursos naturales limitados que deben utilizarse en forma eficaz y económica de conformidad con lo establecido en el reglamento de radiocomunicaciones, para permitir el acceso equitativo a esta órbita y a esas frecuencias a los diferentes países o grupos de países, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo y la situación geográfica de determinados países".

Es reconocido dentro de la comunidad y el derecho internacional que la soberanía la ejercen los Estados solamente sobre su espacio aéreo, concepto consagrado desde la Convención de Chicago de 1944, de la cual Colombia es parte, en su Artículo 1.

Más aún, la misma ley colombiana, el artículo 1777 del Código de Comercio, considera el concepto de espacio aéreo internacional y limita su soberanía en ese espacio "a reserva de los tratados internacionales que Colombia suscriba".

Dada la importancia de este tema desde el Tratado de Málaga-Torremolinos de 1973, complementado por el de Nairobi de 1982, ambos sobre telecomunicaciones, aprobados por leyes de la República y ratificados por Colombia, se ha considerado que el espectro de frecuencias radioeléctricas, y la misma órbita de los satélites geoestacionarios son recursos naturales limitados que deben utilizarse en forma eficaz y económica para garantizar un acceso equitativo a esa órbita para todos los países, teniendo en cuenta especialmente la situación de los países en desarrollo.

Colombia, consecuente con lo anterior, ha venido negociando en la Organización de las Naciones Unidas la creación de un régimen jurídico especial que garantice el acceso equitativo de todos los países a la órbita geoestacionaria y en especial a los países en desarrollo; régimen jurídico que se fundamentaría, sobre todo, en el establecimiento de un derecho preferencial consistente en que en igualdad de pretensiones para acceder a una misma posición orbital entre un país desarrollado y otro en vía de desarrollo o entre un país que ya ha accedido a la órbita y otro que aún no lo ha hecho, se deberá preferir al país en vía de desarrollo o al que aún no ha accedido. Los países en desarrollo, incluidos los ecuatoriales y entre ellos Colombia, presentaron ante el Subcomité Jurídico, de la Comisión del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (CUEFP o COUPUS), en abril de 1991, la propuesta de los derechos preferenciales sobre la órbita geoestacionaria para los países en desarrollo, integrando esta vez un número amplio de naciones que reclama derechos para la utilización equitativa de este preciado recurso.

Aprovechamos la oportunidad para

terar nuestro sentimiento de consideración y aprecio.

LUIS FERNANDO JARAMILLO

Ministro de Relaciones Exteriores

ALBERTO CASAS SANTAMARIA

Ministro de Comunicaciones

## CONSTANCIA

GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA  
CONSTITUYENTE

## EXTRADICION

El Decreto Legislativo 1860 de agosto 18 de 1989, estableció nuevamente en Colombia, en el Gobierno de Virgilio Barco, la extradición administrativa.

El art. 2° de dicho decreto dice textualmente: "La concesión de extradición de nacionales colombianos o extranjeros por los delitos de narcotráfico y conexos, no requerirá de concepto previo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia".

El anterior artículo afecta el derecho de defensa y es en mi concepto norma restrictiva o desfavorable, por cuanto la intervención anterior de dos poderes en la Extradición, como contemplaba el Código de Procedimiento Penal, especialmente del poder judicial, representado por la Sala Penal de la Corte, brindaba mayores garantías al procesado colombiano de no ser sometido nuestro gobierno a presiones indebidas por parte del Estado requirente, especialmente cuando ese Estado se considera y actúa como una potencia económica, política y militar, como es el caso de los Estados Unidos y el Estado requerido, es un país débil y pobre económicamente considerado.

En el caso concreto de Colombia, es bien sabido y duele reconocerlo, que nuestro país depende casi exclusivamente del mercado norteamericano para la exportación de sus productos básicos, tales como café, flores, textiles, frutas, especialmente banano y productos del mar.

Precisamente, en estos momentos Colombia hace titánicos y desesperantes esfuerzos para tratar de restablecer el pacto Cafetero con los países consumidores, por cuanto el mercado libre del grano es dramáticamente ruinoso para nuestra economía.

En consecuencia, si es sólo el Poder Ejecutivo el que concede la extradición estará sujeta a presiones políticas, económicas, de prensa, etc., en la entrega de nacionales colombianos, lo cual no se puede predicar de la Corte Suprema de Justicia, porque siempre se ha caracterizado por su independencia, soberanía y autonomía para aplicar el derecho en el territorio Colombiano. Además de todo lo anterior, se presume que la Corte debe tener mayores conocimientos jurídicos para decidir si es o no ajustado a derecho conceder la extradición solicitada en cada caso concreto.

## DERECHO DE DEFENSA

Pero lo más grave en la Extradición EX-POST-FACTO, que consagra el Decreto 1860 de 1989, es que en la práctica atenta contra el derecho de defensa tutelado en el artículo 26 de la Constitución vigente y en el artículo 667 del Código de Procedimiento Penal, por la sencilla razón que, si se con-



treaga al extraditible una vez capturado, no se pueden cumplir los trámites establecidos en los artículos 656 o 659 del Código de Procedimiento Penal, que son precisamente los que regulan el ejercicio del derecho de defensa para el presunto extraditado, quien es *ciudadano colombiano* no obstante los crímenes de lesa humanidad que haya podido cometer.

Esta modalidad de Extradición Administrativa viola también de paso el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" de las Naciones Unidas, de diciembre de 1966, en los siguientes artículos: "Artículo 9º numeral 2º": "Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada sin demora, de la acusación formulada contra ella".

"Artículo 14. Numeral 3º": "Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas":

b) "A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección". Lo mismo podemos decir con relación a la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" de San José de Costa Rica, de fecha 22 de noviembre de 1969, donde aparecen las mismas disposiciones transcritas anteriormente, pero con otra numeración.

## DERECHOS HUMANOS

El decreto de Extradición Administrativa en su art. 30 viola el art. 23 del Estatuto Fundamental Colombiano, que consagra:

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

También viola la mencionada extradición el numeral 5 del art. 7 de la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" de San José de Costa Rica, que dispone: "Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez o funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales". Esta norma internacional es desconocida por el decreto de Extradición Administrativa, por cuanto este último dispone que el retenido o detenido puede ser llevado ante un funcionario administrativo y no ante uno investido de funciones judiciales. Comportamiento éste que sirve para desconocer la separación de poderes que establece nuestra Carta en el art. 55 vigente, y que impide la intervención natural de los jueces de la República de Colombia, como lo exige la Convención de San José y el ordenamiento constitucional contemporáneo de nuestro país.

Por otra parte, el numeral 6 de la Convención de San José establece la segunda instancia, es decir, el recurso en virtud del cual toda persona privada de la libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida sobre la legalidad o ilegalidad de la detención.

El Decreto sobre Extradición Administrativa suprime esa garantía, o al menos en los términos que está redactado el art. 5º permiten su supresión en la práctica de capturar y detener. El ministro de Justicia no puede transformar sus actividades

administrativas en jurisdiccionales para conceder la alzada ante una instancia judicial no prevista.

Además, no se debe olvidar que está prohibido a los Estados signatarios o adherentes del pacto de San José, suprimir o limitar las garantías penales y procesales tal como lo establecen la Constitución colombiana y las leyes dictadas, de conformidad con nuestro Código Supremo. Una de estas garantías es la del art. 23 de la Constitución actual, desarrollada en el Código de Procedimiento Penal en los artículos 411 y 413, que impide detener a un ciudadano sin haber recibido antes declaración indagatoria al imputado o antes de requerirlo como ausente.

## SOBERANIA Y JURISDICCION

La Extradición Administrativa para los delitos de narcotráfico y conexos, viola protuberantemente el art. 2º de nuestra Carta Magna, que proclama: "La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece".

La infracción realizada total o parcialmente en territorio colombiano ha de ser apreciada como figura delictiva por los jueces nacionales, no sólo porque el hecho tuvo ocurrencia dentro del territorio, sino porque cubre el espacio físico donde ejerce su jurisdicción un núcleo humano, una entidad popular integrante de lo que se llama nación.

La nación como lo dice Burdeau depende más del espíritu que de la carne. Ella tiene origen en un sentimiento de solidaridad entre personas de una agrupación humana que los hace vivir juntos. Los elementos determinantes de esa voluntad son: la raza, la lengua, la religión, las tradiciones humanas.

El eminente tratadista Luis Carlos Pérez ha dicho sobre este interesante tema, lo siguiente: "Si se recorta la jurisdicción local se afecta la soberanía, es decir, la capacidad de los nacionales para instituir los poderes públicos dentro de los ordenamientos constitucionales. Y si se afecta esa capacidad de determinación, se quebranta el art. 2º de la Carta Política, quebranto generador de responsabilidades porque los pactos sobre derechos humanos validan, con fuerza privativa, las normas procesales que fijan exigencias intransigibles para detener por ejecuciones punibles".

A su turno el prestigioso internacionalista y catedrático doctor Carlos Holguín, en Conferencia dictada en febrero de 1985 en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, sobre el "Régimen Jurídico de la Extradición", opinó sobre este trascendental aspecto, así: "Relacionado con este problema está otro, que es el de la extradición de nacionales. Esta ha sido una materia que se ha discutido desde muchísimos años y sobre la cual hay una controversia tremenda. La regla general, hasta hace algunos años, era la de que Colombia, como la mayor parte de los países, no concedía la extradición de sus nacionales, aunque legalmente podía hacerlo".

Como conclusión de las premisas sentadas anteriormente y convencido como estoy, igual que la inmensa mayoría de colombianos, de que la extradición de estos ha sido causa de grandes traumatismos y tragedias nacionales, me identifico total y

racionalmente con la propuesta presentada recientemente por el distinguido penalista costeno delegatario Julio Salgado Vásquez, de que se debe elevar a canon constitucional el antiguo artículo 9º del Código Penal de 1936, que establecía:

"No se concederá la extradición de colombianos ni la de delinquentes político-sociales".

Igualmente coincido en la propuesta a que se refirió anoche el distinguido maestro Diego Uribe Vargas.

Hay algunos internacionalistas, en el seno de la Asamblea, dignos de respeto y admiración, que aferrados a la clásica doctrina del Monismo, o supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, consideran una herejía jurídica la consagración de esta norma en nuestra Carta Política. Pero si esos mismos juristas se dedican a escudriñar varias constituciones políticas del mundo, se encontrarán con que Alemania Federal, hoy Alemania unida, consagra la prohibición de la extradición de sus nacionales en el artículo 16, numeral 2, cuando en forma categórica establece:

**"NINGUN ALEMAN PODRA SER ENTREGADO AL EXTRANJERO. LOS PERSEGUIDOS POLITICOS GOZARAN DEL DERECHO DE ASILO".**

Lo mismo podemos decir de la República del Ecuador, unida a nosotros por poderosos vínculos de historia, raza, religión y lengua, la cual en su nueva Constitución Política, dispone también la no entrega de sus súbditos, mediante el mandato contenido en el art. 42 que dice: **"EN NINGUN CASO SE CONCEDERA LA EXTRADICION DE UN ECUATORIANO. SU JUZGAMIENTO SE SUJETARA A LAS LEYES DEL ECUADOR".**

Pero no solamente son las Constituciones Políticas de los Estados las que consagran este principio, hoy en día, sino que los mismos Tratados multilaterales o convenciones internacionales han admitido, después de muchos años, que la extradición se debe regir primero por el derecho interno y después por el derecho internacional. Me refiero concretamente a la Convención Anti-narcóticos de Viena de 1988, la cual consagra la prelación de la legislación nacional sobre la internacional en el caso específico de la extradición por causa de tráfico de estupefacientes. En efecto, el estatuto internacional anteriormente mencionado, que se encuentra en pleno vigor mundial, dispone en su art. 6 numeral 5, lo siguiente:

**"LA EXTRADICION ESTARA SUJETA A LAS CONDICIONES PREVISTAS POR LA LEGISLACION DE LA PARTE REQUERIDA O POR LOS TRATADOS DE EXTRADICION APLICABLES, INCLUIDOS LOS MOTIVOS POR LOS QUE LA PARTE REQUERIDA PUEDE DENEGAR LA EXTRADICION".**

Entonces, si la comunidad internacional ha reconocido como un hecho histórico el imperio de la soberanía nacional por parte de las naciones del orbe, en esta materia tan sensible para la opinión pública de cada país, ¿por qué Colombia va a seguir pagando un tributo tan caro, a las exigencias de muchos Estados desarrollados del mundo en cuanto a la entrega de sus propios habitantes, para ser procesados, juzgados y condenados en muchos casos en naciones con idiosincrasia, lengua y sistema judicial completamente diferente al nuestro?



Creo en consecuencia, que no traiciono el mandato popular que recibí de mis electores de la Costa Atlántica y del departamento de Bolívar, al anunciar mi voto favorable para que se consagre en la nueva Constitución Colombiana LA NO EXTRADICIÓN DE NUESTROS NACIONALES.

GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA

Constituyente

OSCAR HOYOS NARANJO

## CONSTANCIA

Intervención de María Mercedes Carranza sobre la extradición  
Acta-junio 13 de 1991.

Quiero hablar en forma muy breve, como siempre lo hago, sobre el tema de la extradición y lo hago para explicar mi posición al respecto.

En la plenaria de las comisiones I y IV en la que se trató este tema dejé una constancia que quiero hoy dejar también aquí. Y es que sobre el problema de la extradición es difícil dar un debate porque este es un tema manchado de mucha sangre y de la sangre de nuestros mejores hombres y mujeres. No hace más de 2 meses fue asesinado el exministro Low Murtra por su gestión valiente frente al narcoterrorismo en el Ministerio de Justicia.

Aquí hemos oído algunas intervenciones donde se ha hablado de unas indefensas víctimas que se las llevan a Estados Unidos para juzgarlas, intervenciones enternecedoras, de telenovela que, de habernos descuidado, nos hubieran hecho llorar.

Pero nadie se acuerda de los otros extraditados, de esos que han tenido que salir del país por haber cumplido con su deber: nadie se acuerda de Enrique Parejo y de tantos jueces y magistrados que están en algún sitio del planeta distinto de Colombia para salvar sus vidas.

Señores Constituyentes: no soy partidaria de la extradición y por eso pienso que no la debemos consagrar en la nueva Constitución. Y no soy partidaria porque pienso que los colombianos deben ser juzgados aquí por los delitos que han cometido aquí, crímenes que son horribles en los casos de los narcotraficantes y los narcoterroristas.

Yo querría de todo corazón que los asesinados de Luis Carlos Galán y de tantos otros colombianos tan valiosos pagaran por esos crímenes. Si se los extradita no serán castigados por éstos sino por otros delitos. Pero deseo, como todos los colombianos, que las penas por esos crímenes que aquí se les apliquen sean las que se merecen, porque tampoco soy partidaria de la impunidad o de la justicia complaciente.

Por eso, porque no soy partidaria de la impunidad, pienso que si consagramos la no extradición en nuestra Carta, estaríamos consagrando la impunidad total, porque en Colombia, lo sabemos, no hay una justicia fuerte ni unos aparatos judiciales fuertes.

Entonces pienso que es necesario dejarle, como hasta el momento se ha hecho, al gobierno el instrumento de la extradición para que lo utilice cuando lo crea necesario y conveniente. Cuando tengamos una justicia capaz de garantizar el castigo a todos los delincuentes por peligrosos que sean, ¡Bienvenida la no extradición! mientras tanto debemos atenernos a las consecuencias de nuestra incapacidad para hacer justicia.

Bogotá, junio de 1991  
Honorables Delegatarios  
Asamblea Nacional Constituyente  
La ciudad

Respetados señores:

Nosotros como colombianos, no comprometidos con causa partidista, tan sólo guiados por nuestro sentir patriótico, confiando en su posición de constituyentes abiertos a las opiniones de los colombianos y acudiendo al carácter serio, público y objetivo que deben tener los temas por ustedes debatidos, sometemos a su consideración los siguientes interrogantes respecto del tema de la extradición:

1. ¿Existen las condiciones necesarias para que este tema sea tratado con la honestidad y seriedad que requiere cualquier debate de esta importancia?

Hacemos esta pregunta porque, como bien lo define el diccionario Larousse, debate encierra discusión y controversia y creemos que estos factores están ausentes en el seno de la Asamblea.

2. ¿Será el pueblo colombiano tan crédulo como para pensar que la Asamblea va a votar este tema sin presión o amenaza?

Enrique Low Murtra ha sido asesinado. ¿No constituye este asesinato presión sobre la Asamblea?

3. ¿Merece una situación particular, como las sanciones a la violencia producida por los narcoterroristas, elevarse a canon constitucional?

Como bien lo anota el constitucionalista Carl Schmitt, una constitución en sentido absoluto significa una regulación legal fundamental, es decir, un sistema de normas supremas y últimas, una norma de normas.

4. ¿Será capaz la justicia colombiana de sancionar a Pablo Escobar y demás narcoterroristas con la condena que merecen por los horripilantes actos cometidos, cuando sabemos que todos los narcotraficantes han escapado del rigor de la ley nacional?

Uno de los más temidos criminales del narcotráfico, apodado La Quika, se fugó de una cárcel bogotana hace pocos meses. Este tan sólo es un caso de los que han sucedido.

5. En el caso de que la Asamblea decida que el pueblo vote en un referéndum el tema de la extradición, ¿está el pueblo colombiano en condición de votar libremente?

La reforma constitucional del año 89 se hundió cuando el Congreso pretendió preguntar al pueblo sobre la extradición. El gobierno consideró que este hecho se traduciría en una "carnicería" sobre la población civil.

6. ¿Cuál será la reacción de la comunidad internacional al ver la influencia que los narcotraficantes han logrado en las instituciones colombianas incluso en el cuerpo encargado de reformar la constitución?

La solidaridad internacional para la lucha contra el narcotráfico ha sido por la valerosa actitud que hasta hoy ha tenido el pueblo colombiano.

7. ¿Qué será de la jurisdicción internacional contra el delito si todos los países adoptan una norma como la que Colombia pretende consagrar en la constitución?

Los delincuentes que violen normas en el exterior tienen en su país de origen un refugio incondicional. Con la doble nacionalidad Colombia se convierte en el escondite para los delincuentes internacionales.

8. ¿Logrará la no extradición la paz en Colombia?

Chamberlain le manifiesta en alguna oportunidad a Churchill que era necesario humillarse para evitar la guerra. Churchill respondió, "cuando un gobierno se humilla para evitar la guerra, tendrá la humillación y además tendrá la guerra".

Es nuestro sentir, y por lo anteriormente expuesto elevamos ante ustedes la petición de no debatir el tema de la extradición en la Asamblea, pues consideramos que este no debe ser tratado en la carta; y que algunos miembros tomarán su decisión influidos por la amenaza y el miedo, así como sabemos que también hay delegatarios que votarán acorde con su razón y su conciencia. Consideramos que este tema puede llegar a opacar la labor en la que se han venido desempeñando, como los autores de la nueva constitución política de Colombia.

De ustedes atentamente,  
SANTIAGO PARDO FAJARDO  
ANDRES CUBIDES DIAZ  
JERONIMO CASTILLO MUÑOZ  
JORGE EDUARDO CABRERA JARAMILLO  
GUSTAVO DAJER BARGUIL  
JUAN MESA ZULETA

## CONSTANCIA

HORACIO SERPA U.  
Tiene la palabra el senador Horacio Serpa Uribe.

HONORABLE SENADOR HORACIO SERPA URIBE:

Muy distinguido señor presidente de la Comisión, distinguidos señores ministros del Despacho, señor viceministro de Gobierno, muy queridos compañeros senadores:

Es difícil de verdad intervenir en esta sesión, aprovecharla para expresar unos conceptos y para fijar unas posiciones en cualquier sentido.

Al término de una semana tan sobresaltada de dificultades y de circunstancias difíciles, de tanta agitación en el Congreso de la República, sobre todo a raíz del momento en que la Honorable Cámara de Representantes asumió la posición que ha venido siendo analizada esta tarde, reuniones, consultas, más reuniones, más opiniones, por lo menos en lo que se refiere a la bancada liberal, el buen afán, en el buen propósito de lograr conciliar una serie de posiciones y de actitudes divergentes, surgidas del propio Congreso, de las jerarquías del Liberalismo, del Gobierno, de la opinión pública. Difícil de verdad, pero entendiendo que como legisladores, como voceros del pueblo nos corresponde concurrir a las deliberaciones del Parlamento para intervenir respecto de los asuntos públicos es que me he atrevido, en medio repito de estos sobresaltos a pedir la palabra para expresar sobre el tema que se debate, algunas opiniones y fijar mi posición en relación con la proposición que es objeto de discusión.

Antes de fijarla debo hacer unas aclaraciones, sobre las que pido que quede constancia expresa y textual en el acta.

En primer lugar, quiero manifestar a los miembros de la comisión que en este momento estoy obrando como el congresista Horacio Serpa Uribe, sin ninguna vocería, sin ninguna representación. Lo hago como senador de la República y como senador liberal. Y digo esto a propósito de



que para mi orgullo, para mi gran satisfacción, ejerzo en el seno de una de las tendencias del Partido Liberal: la del Poder Popular. Un cargo del que me considero muy orgulloso y por el cual, por supuesto, también me siento con unas grandes responsabilidades: la de ser el coordinador político de la campaña presidencial de mi queridísimo amigo y jefe, doctor Ernesto Samper Pizano.

No tengo autorización para llevar en este debate, en esta opinión, la vocería del doctor Samper; no tengo autorización para llevar la vocería de los queridísimos amigos congresistas que integran la tendencia.

Por la circunstancia de que esta tarde, al cabo de una de las liberaciones en las que sí tuvimos oportunidad de compartir criterios con el jefe de mi tendencia y con algunos de sus muy importantes y prestantes dirigentes, se han presentado unas circunstancias nuevas, que he analizado unilateralmente y que por razón de la forma como se han sucedido en la tarde de hoy, no me han dado lugar a consultar opiniones con mi jefe político ni con mis colegas que representan en el Parlamento colombiano al Poder Popular. Hablo, pues, como un colombiano, como un patriota, como ustedes, queridos amigos, como un senador y como un liberal.

En segundo término, deseo hacer claridad absoluta sobre qué tengo de todos los integrantes del Congreso de la República la más alta opinión. Los respeto profundamente, los admiro a todos sin diferencias partidistas. Yo sé lo que significa en Colombia ser congresista; yo sé los esfuerzos que demanda esta actividad, el ejercicio de la actividad política en un país tan sobresaltado y tan saturado de problemas y de riesgos. Y entiendo que cada uno de los voceros del pueblo colombiano en el Parlamento son personas dignas, son personas altruistas, son dirigentes nobles que han venido aquí al Congreso de la República a cumplir una tarea edificante por el bien común en el mejor de los afanes, el más plausible de los propósitos.

Es posible que no esté uno de acuerdo con tales o cuales opiniones de nuestros colegas del Congreso, lo cual de ninguna manera quiere decir que se tenga en relación con ellos una posición despectiva o un criterio que los minusvalice frente a la consideración general, que por lo menos en mi ánimo tienen los congresistas de Colombia.

Digo esto porque me voy a referir a la posición asumida a la Honorable Cámara de Representantes, que han dado lugar a que se denigre tanto de los parlamentarios colombianos.

Yo formé parte durante varios años de la Comisión I de la Cámara de Representantes y participé con muchos de quienes hoy la integran en debates de la más grande responsabilidad e importancia, y siempre vi en todos el buen propósito de cumplir una tarea en bien de la República.

En lo que se refiere al trámite de la Reforma Constitucional hemos tenido opiniones divergentes; han quedado de esas divergencias constancias en las respectivas secretarías de las corporaciones. No por ello, de ninguna manera, existe en mi, ánimo desmedro de ninguna naturaleza en relación, repito, con la opinión hacia los señores congresistas. Allí se ha debatido la reforma; han tenido un gran ponente, el doctor Mario Uribe Escobar, cuya presencia

en el desarrollo de las deliberaciones del Congreso de la República elogió, porque sé de su estatura política, de su condición moral, de su altruista, de su condición de vocero del departamento de Antioquia y del Partido Liberal Colombiano.

También deseo presentar la aclaración de que en mi posición, de ninguna manera han tenido influjo los comentarios despectivos o radicales o tremendistas que muchos de los comentaristas de Colombia o algunos de los periódicos del país han tenido en relación con los sucesos de las últimas semanas.

Yo leí con preocupación, con una profunda preocupación, el domingo que pasó hace 8 días un editorial del diario **El Espectador**, en donde se descalificaba en forma rotunda a todos quienes en Colombia no tuviesen la posición que en relación con el tema de la extradición asumieran, diferentes a la posición de tan respetable publicación. Nosotros somos los buenos, los demás son los malos.

Yo estuve tentado a dirigir una comunicación a tan importante periódico para manifestar que ese radicalismo y esas actitudes extremas nos mantienen a los colombianos sumergidos en una desgracia permanente y en actitud de crisis, que de ninguna manera se compagina con el buen propósito de encontrarle a Colombia una salida que permita la convivencia y el desarrollo social y la equidad económica que requiere nuestro pueblo con urgencia.

Yo pensaba decir —lo digo ahora— que está bien que se fijen unos puntos terminantes y claros y serios en relación con el comportamiento de los ciudadanos colombianos, pero que no se hagan alrededor de opiniones circunstanciales o de aspectos coyunturales, sino de aspectos bien prioritarios, como el que tiene que ver, por ejemplo, con el crimen. Está bien que en Colombia podamos de un lado ubicar a los criminales, a los que inobservan la ley, a los que están creando el caos en todos los aspectos, a los que generan confusión, a los que le quitan la vida a nuestros compatriotas, y que del otro lado estemos los colombianos todos, los colombianos buenos. Los colombianos son todos sanos, que somos la inmensa mayoría, la gran mayoría de colombianos que observamos la ley, que observamos los principios de la ética, que observamos también los principios de la moral cristiana. Sería esa, sin duda, una manera menos dramática, más real, menos maniquea de tratar de separar la opinión y los criterios de los colombianos.

He hecho estas manifestaciones a título de aclaración.

Quiero decir que yo me equivoqué en la ciencia del derecho en el Código del 38, en el Código Penal del 38, en el Código de los maestros del Derecho Penal Colombiano, en donde nos enseñaron el precepto, que si mal no estoy es el mismo que se introdujo en la reforma por parte de la Cámara en lo relacionado con la extradición: "No habrá extradición de colombianos". Y alrededor de este concepto siempre he mantenido esa posición jurídica. Además, la posición política de que nuestra Patria debe tener los elementos indispensables para juzgar a los nacionales residentes en nuestro país, reclamados para el efecto del juzgamiento por otros países.

También he sostenido, y lo he mantenido como una constante a lo largo de muchos años en el Congreso de la República, la actitud de buscar para los colombianos una

mayor participación en la vida política nacional. He sido un ferviente defensor de la soberanía popular, del plebiscito, del referéndum. Fui el ponente que en el Senado de la República concilió todas las propuestas relativas a la consulta municipal que ya es ley de la República, y he sostenido también en el desarrollo de esta reforma constitucional, la importancia que reviste para nuestra democracia de darle oportunidad a nuestro pueblo de no solamente participar sino adquirir la capacidad de decisión sobre los asuntos trascendentes de nuestra Patria, que es en verdad el más certero juicio que alrededor del principio de la democracia puede darse en el mundo político contemporáneo.

Y también comparto el criterio de que las consultas populares deben ser sobre los temas de interés nacional, de que al pueblo no se le puede vedar ninguno de los temas. Para mí, como aquí ha sido manifestado, no hay temas tabú en material de consultas.

Por ese motivo cuando quiera que nos adentramos a la tarea de dilucidar cuál iba a ser la posición de la bancada liberal en relación con las modificaciones de la Cámara de Representantes, participé con tan queridos colegas en la búsqueda de una solución. Dijimos, hombre, es verdad que para el mes de enero no es oportuna la consulta sobre la extradición, tal vez después se mejore la situación, tal vez después sea viable lograr la concurrencia de los colombianos sin presiones, sin preocupaciones, sin tensiones, a un referéndum en donde se pueda tomar una determinación en materia tan trascendente y tan importante como la extradición de nacionales. Y en ese sentido mis manos fueron unas manos que junto con otras muy importantes manos de parlamentarios liberales, dieron lugar a concebir una fórmula, dirigida ella a transferir la opinión sobre la consulta a unos meses adelante; al mes de septiembre, por ejemplo, en la esperanza de que para entonces existiese una situación de orden público normal, que permitiere lograr una respuesta a esta consulta, en la forma dafiána como requiere el tema que es objeto de análisis esta tarde.

Por ese motivo estuve de acuerdo con algunos distinguidos parlamentarios en esa fórmula, que ha sido objeto de planteamientos en esta reunión, con el agregado de que la consulta se hiciese solamente si la situación de orden público lo permitiese. Y mi actitud hasta esta tarde y mi decisión era la de concurrir a las deliberaciones de esta comisión para presentar esa proposición, solicitando a los distinguidos colegas del Senado que la votasen afirmativamente. Pero se ha presentado una circunstancia nueva. Habíamos dialogado de antes con el jefe del Partido Liberal, doctor Turbay Ayala; lo hicimos anoche un buen grupo de los integrantes de esta célula parlamentaria, le expresamos los conceptos sobre algunas de estas fórmulas, reclamamos su opinión, lo escuchamos con mucha atención y luego, aceptando incluso su propia sugerencia y manifestando nuestro interés de hacerlo, concurrimos al despacho del señor ministro de Gobierno para presentársela y para pedir del señor ministro de Gobierno de mi partido, del Partido Liberal, una opinión al respecto.

Esta tarde hemos sabido concretamente cuáles son esas opiniones. Ya se leyó aquí la carta del Señor Presidente Barco, en la



que manifiesta que a su juicio el tema de la extradición no debe ser objeto de consulta ni en enero ni en la fórmula propuesta, por la circunstancia de que la situación de orden público no permite hacerlo por ahora, y alegando que él es, como evidentemente es de acuerdo con nuestra legislación, el encargado de manejar el orden público en la República de Colombia.

Esta circunstancia, unida a la de saber que el Jefe del Partido comparte ese criterio, me ha llevado a la convicción de que la situación que yo intelectual y políticamente pensaba ya despejada, debía ser objeto de nuevos análisis. ¿Por qué? Porque soy acaso un turbayista redomado ¿inflexible? No. Respeto profundamente al doctor Turbay, nunca he formado parte de su tendencia, fui un crítico severo del Estatuto de Seguridad durante su gobierno y participé, tal vez el único liberal que lo hizo, en la Cámara de Representantes en encendidos debates sobre ese tema, cuestionando políticas del entonces señor Presidente de la República y en lo que tiene que ver con mi posición como liberal en el seno de nuestra colectividad, no podría nadie afirmar que he sido un liberal ortodoxo.

Yo he tenido discrepancias en el fondo de mi partido, en el seno de mi partido. Yo, por ejemplo, en lo relacionado con los aspectos de paz, me aparté en más de una oportunidad de criterios surgidos en el seno del Partido Liberal, porque siempre he entendido que el afán de buscar la conciliación y el entendimiento tienen que estar por encima de los intereses banderizos y ser buscados con criterio patriótico, no criterio de liberal o de conservador o de comunista. Yo he sostenido siempre en el Partido Liberal una actitud en el sentido de que debemos asumir una presencia de tipo ideológico, que el Partido Liberal se ha ido conservatizando, que nos hemos separado fundamentalmente de la tesis que hicieron notable la presencia política de Jorge Eliécer Gaitán, de Uribe Uribe y del propio Alfonso López Pumarejo. Yo aquí mismo manifestaba hace unas semanas mi criterio de participar en una disposición que no permitiese la reelección presidencial en el buen afán de buscar la renovación de los cuadros de los partidos políticos colombianos.

Yo he sido también una persona que ha cuestionado de manera permanente y constante el que las decisiones del Partido Liberal se asuman en convenciones generalmente amañadas o amañadas, en las que así no hubiesen ocurrido estos perniciosos efectos, se hubiesen hecho presentes siempre y a última hora la voluntad de los grandes jefes del partido, a veces en contradicción con las querencias de los mandos medios y bajos de la colectividad política.

¿Pero acaso este propósito de reflexionar nuevamente sobre mi posición obedece al hecho de ser un gobernista obscuro, una mansa oveja liberal, dispuesta a lo mejor para granjearse canchales burocráticos al respaldar un todo al gobierno del Presidente Barco? No, respeto al gobierno del Presidente Barco; lo respeto y admiro profundamente al Señor Presidente Barco, pero he tenido divergencias con sus ejecutorias y con sus posiciones.

Cuando fui Procurador General de la República, cuando no había sido aún ratificado por una elección en la Cámara de Representantes, me opuse a la creación de las Jefaturas Militares de Urabá con crite-

rios ciertos y con posiciones políticas, políticas no partidistas, políticas ideológicas, en el entendido de que a mi juicio como pienso que tuve razón, y así lo han demostrado los hechos, no era conveniente ni muchos menos, que se asumiese esa determinación. Y luego, ya en el ejercicio del Ministerio Público, representando al Congreso de la República, en más de una oportunidad tuve ocasión de asumir actitudes divergentes, muy respetables por supuesto, con las del señor Presidente Barco.

Pero ocurre, queridos y muy distinguidos miembros de esta Comisión y señores Ministros, que, como lo manifesté hace unos diez días en esta misma Comisión, o la semana pasada tal vez, yo sí me siento miembro de un partido y yo he llegado al Congreso de la República en nombre del Partido Liberal. Y yo estoy en el Partido Liberal no para buscar detrás de la rúbrica de su nombre o de su bandera roja una elección, sino porque considero que su doctrina, que su filosofía, merece el que se haga la lucha popular y que se busque el poder público por medio de sus enseñanzas, de sus pretensiones, de sus intereses, de sus posiciones.

Yo pienso que si uno es político tiene que obedecer en sus actuaciones a una directriz política. Yo pienso que uno tiene que ser un hombre de partido.

Esta no es una posición que me la acabo de inventar. Yo recuerdo que hace unos años tuve el honor de rendir ponencia en esta corporación a un proyecto de acto legislativo que, si mal no recuerdo, fue presentado por mi distinguido vecino, el doctor Roberto Gerlein, en relación con buscar la presencia de los representantes partidistas de acuerdo a una concepción del partido. Y yo pienso de verdad que para el ejercicio de la actividad política corresponde a quienes formamos parte de las colectividades, tener muy en cuenta el criterio de que se forma parte de esa colectividad.

Ahora ha ocurrido que el Jefe del Partido Liberal reclama de su colectividad el que no se incluya el tema de la extradición en este momento, que no es bueno, que no es conveniente. Y el gobierno de partido, el gobierno del señor Presidente Barco asume también una actitud semejante. Y yo pienso, y lo digo con toda sinceridad, sin querer de ninguna manera irrespetar a mis colegas ni entrar en contradicción con ellos de ninguna manera, yo pienso que tanto el jefe de mi partido como al Presidente de la República les asisten razones para expresar sus preocupaciones a esta corporación legislativa.

Aquí se hablaba, tal vez con un criterio un poco displicente, y escuchaba ahora leer la constancia del señor ex-Presidente Turbay, también, sobre que el asunto de la extradición es un tema explosivo, y fíjense ustedes que, quitándole lo retórico a la palabra o a la frase, es un tema explosivo; es un tema que ha explotado en un avión de Avianca; es un tema que ha explotado en DAS; es una circunstancia que yo me siento, como colombiano, en la obligación de mencionar. No para retar a nadie ni para convertirme de ninguna manera en una persona que pretende con unas pocas palabras asumir ni muchos menos una actitud desafiante. Pero es que hay razones como para entender que el señor Presidente Barco y que el señor ex-Presidente Turbay tienen serios temores en relación con este

tema y en relación, por supuesto, con el bien común que uno y otro están en el propósito de defender.

Yo pienso, queridos amigos, por consiguiente, que a mi particularmente me corresponde obedecer el criterio del jefe de mi partido. Lo hemos mencionado muchas veces en tantas declaraciones y tantos discursos; hemos mencionado que el Doctor Turbay es la persona que vino a encargarse de la orientación de la colectividad, que el doctor Turbay es un prohombre, que el doctor Turbay le está prestando un servicio al Partido Liberal y a la patria, que el Doctor Turbay tiene mil justos títulos para ejercer la Dirección del Partido Liberal. Yo no veo cómo ahora pudiera yo entrar en contradicción con esos argumentos, si me doy cuenta que el Doctor Turbay es un hombre sereno, es una persona pulcra, es alguien que necesariamente tuvo que haber analizado su posición frente a la bancada del Partido Liberal en el Congreso de la República. Yo mismo, aquí en esta Comisión en muchas oportunidades, he fastidiado, distinguidos Senadores, particularmente del Partido Conservador, en defensa en relación con el Gobierno Nacional, y he dicho que no es cierto que el Señor Presidente Barco con sus actuaciones sea el responsable de la crisis profunda que vive Colombia, y no lo es. Me parece injusto, así en oportunidades, como antes lo mencioné, no haya compartido mucho de los criterios políticos o gubernamentales que ha puesto en ejecución, siempre, considero, yo eso sí, en bien de la patria.

Pero a última hora, cuando ya está próxima la terminación de su mandato, venir a modificar una posición en relación con el criterio que se tiene del Gobierno Nacional, me parece, por lo menos a mí, equivocado.

Hay una crisis terrible, todos lo hemos mencionado en todos y cada uno de los discursos que nosotros como políticos hemos planteado aquí y en la plaza pública, en nuestros escritos, en nuestras declaraciones, y yo diría que como liberal me siento muy incómodo de tener que dejar huérfano de apoyo, cuando lo ha pedido al Congreso de la República, a un gobierno que 4 años ayudé a elegir y en relación con el cual he sostenido durante todo este tiempo una actitud de solidaridad.

Yo pienso que estando dispuesto a votar negativamente la propuesta, seguramente en el futuro habrá oportunidades para tratar el tema de la extradición conceptualmente, como para buscar la consulta popular con el mismo. Por ahora considero que mi deber es estar en contra de esa posición. Pero yo sería un hipócrita si no dijese antes de terminar, la siguiente apreciación.

Lo digo con respeto; pero lo digo con firmeza: A mí me parece que el Partido Conservador no está asumiendo una posición clara.

**SEÑOR PRESIDENTE, HONORABLE SENADOR ZAMIR EDUARDO SILVA AMIN.**

**LO PEOR**

El resultado de la votación ayer en la Comisión Primera del Senado fue lo peor que hubiera podido suceder: 1). Se aprobó una Reforma Constitucional totalmente desprestigiada, contraria a nuestra realidad, ajena a nuestros intereses e inconvenientes en los momentos de prueba que



vive el país. 2). Se ahondó la crisis institucional al quedar enfrentados el Poder Legislativo y el Gobierno. 3). Se precipitó la peor crisis política que haya vivido la nación en los últimos tiempos al protocolizarse la rebelión de los parlamentarios frente a las directivas de sus respectivos partidos. 4). El Gobierno de partido quedó sin partido y el partido de Gobierno quedó sin jefe y en estado de preanarquía. 5). Se entregó a los narcotraficantes su más codiciado tesoro, el de someter a referendo el problema de la extradición, y se expuso al país a 10 meses de intimidación terrorista. 6). Se dio ante la opinión internacional la triste sensación de que el narcotráfico logró romper el Poder Judicial y someter al Legislativo, y que no le falta sino doblegar al Ejecutivo para tener a Colombia a su merced absoluta.

El país tenía la esperanza de que la comisión asumiera una actitud valerosa, íntegra y, sobre todo, sensata. Pensábamos, tal vez ingenuamente, que sus integrantes rectificarían el triste espectáculo que dio la Cámara de Representantes la semana anterior. Infortunadamente no fue así. Tal vez los únicos dos puntos en su favor fueron el haber negado las supresiones que había hecho la Cámara respecto de la no reelección del Contralor y de la limitación en el destino de los auxilios parlamentarios. Cuatro valientes miembros de la comisión votaron en contra de lo acordado en los pasillos. Estamos seguros de que en la plenaria habrá muchos más. Y queremos hacerle un público reconocimiento al senador **Serpa Uribe**, quien no obstante haberse opuesto en repetidas ocasiones con argumentos muy respetables a la extradición de nacionales, salió en defensa del Gobierno y del jefe de su partido en aras de la salud de la patria.

La carta del señor presidente —cuyo contenido compartimos plenamente— pasó prácticamente inadvertida. No le prestaron la más mínima atención, como si la hubiera enviado un ciudadano anónimo. Muy triste situación, en la cual al Gobierno le cabe buena parte de responsabilidad. No ha hecho otra cosa que equivocarse en este largo y tortuoso camino de amarguras. Su obstinación en creer que podía resolver los problemas solo, su falta de manejo político y sus permanentes contradicciones, definitivamente contribuyeron a caldear los ánimos. Pero el antigobiernismo no es excusa para que el Congreso tome decisiones totalmente contrarias al interés nacional. La inconformidad se puede demostrar en formas muy diferentes al suicidio colectivo.

La actitud de los conservadores es bien desconcertante. Dicen que no quieren interferir en los conflictos entre el Gobierno y el partido liberal y olímpicamente se lavan las manos votando con las mayorías pero desatando a sus jefes. El senador Escobar Sierra sostiene que todo fue deliberado y fríamente calculado para desmascarar la crisis dentro del partido de Gobierno. De manera que ponen en peligro el destino del país para crear un hecho político. Falta ver si esto es cierto al reversar la votación en la plenaria, pues ya habrían cumplido su cometido. De ser así, los liberales habrían servido de idiotas útiles en una magistratura jugada de la oposición.

Estas reflexiones las hacemos antes de producirse el debate en la plenaria del

Senado. Faltan además dos días para que se clausure el Congreso y en ese lapso pueden pasar muchas cosas. Lo mejor sería que todo se hundiera. Y si llegara a pasar este esperpento de Acto Legislativo, el Gobierno debe utilizar las facultades que tiene para objetarlo.

Nuevamente les hacemos un llamado a los senadores de todos los partidos para que piensen en la patria y regresen a la cordura. Tenemos fe de que así será.

### CONSTANCIA

**LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS ABAJO FIRMANTES HACEN CONOCER SUS CRITERIOS RELACIONADOS AL TEMA DE LA PROPIEDAD QUE APARECEN EN LAS CONCLUSIONES DE LAS COMISIONES I Y V DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y PRESENTAN LA SIGUIENTE PROPUESTA A DOS DE SUS ARTICULOS.**

Diez millones de campesinos colombianos siguen con expectativa lo que será la Nueva Carta Constitucional de la nación. Como fuerza social espera de ésta marcos jurídicos que permitan las transformaciones económicas y con ellas la superación de las limitaciones que padece la población rural.

Espera el campesinado que la nueva constitución establezca preceptos claros y flexibles frente a la propiedad y los derechos agrarios, que hagan viables para el futuro medidas de ley que traten eficientemente el conflicto rural actual.

En el Acto de Proclamación de su precandidatura presidencial el doctor César Gaviria Trujillo afirmó en Barranquilla que "también en el campo, para hacerle frente a la violencia, hay que pasar de una excesiva concentración de la tierra, a una de campesinos y de pequeños empresarios rurales". Dijo también: "Si no somos capaces de crear una clase media rural, de pequeños y medianos empresarios del campo, será muy difícil erradicar la violencia que azota a las zonas rurales".

Los campesinos de Colombia compartimos plenamente ese propósito presidencial porque para avanzar en el proceso de modernización del país es indispensable pasar de la situación actual en la cual la propiedad sobre la tierra en las áreas rurales cumple funciones de prestigio y poder social y político; a una situación en la cual cumpla funciones económicas al servicio del desarrollo del país. La más reciente investigación realizada por el Ministerio de Agricultura muestra que durante los últimos 20 años ha aumentado el uso improductivo de las unidades de mayor extensión y simultáneamente ha aumentado el aporte de los pequeños productores a la producción agrícola total y especialmente a la producción de alimentos, porque utiliza intensivamente la tierra.

Por eso la nueva Constitución debe crear un marco jurídico flexible en el cual la propiedad privada no sea intocable sino que pueda ser afectada cuando el interés público, es decir, el interés del desarrollo económico nacional, el de una parte fundamental de la sociedad que está enteramente consagrada al trabajo productivo, el de erradicar la pobreza, así lo exija.

La Nueva Constitución ya definió principios ecológicos y de defensa de los recursos naturales. Los campesinos expre-

samos complacencia por ese hecho que responde a una de las reivindicaciones más sentidas de nuestro movimiento. Estos recursos están siendo amenazados entre otras causas, por la ocupación del territorio nacional mediante una colonización desordenada y devastadora. Este tipo de colonización es el producto de la falta de un marco jurídico y de una decisión política que permitan reestructurar la propiedad rural en las zonas de antiguo poblamiento para que dejen de ser expulsoras de población campesina empobrecida. Por ello no puede pensarse seriamente en la defensa de los recursos naturales sin que la Constitución haga posible que para ello se afecte la propiedad privada.

De igual manera las organizaciones campesinas consideramos que la nueva carta debe contener un título sobre derechos agrarios a fin de equilibrar el desarrollo del sector primario con el de otros sectores de la economía nacional y dotarlo de los elementales derechos a la igualdad de oportunidades que deben tener todos los campesinos.

El articulado que sobre la propiedad aprobó la subcomisión respectiva de la Comisión V crea un régimen flexible que posibilita establecerle límites a la propiedad, realizar expropiaciones por vía administrativa con o sin compensación, cuando el interés social lo exija. Sin embargo, la Comisión en pleno eliminó todo el espíritu del articulado de la subcomisión e introdujo elementos que hacen invulnerable la propiedad privada actual.

Por las razones descritas proponemos el siguiente articulado sobre la propiedad:

**ARTICULO... (págs. 11 y 12).**

Se garantizan la propiedad privada, la propiedad solidaria y la propiedad estatal y la ley fijará sus alcances y limitaciones. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, debe ceñirse a las exigencias del bien común y de un medio ambiente sano.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación por vía administrativa con compensación. La intervención judicial se limitará a la revisión posterior de ésta, cuando el afectado considere que no ha sido justa.

Con todo, el legislador por razones de equidad, que no serán controvertibles judicialmente, podrá determinar los casos en que no haya lugar a compensación, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una u otra Cámara (Órgano Legislativo).

**ARTICULO... (págs. 12 y 13).**

El Estado promoverá de acuerdo con la Ley, el acceso de todos a la propiedad y en particular el acceso de todo el campesinado a la tierra.

**ANUC**

### EL VOTO PROGRAMÁTICO

Amigo, como soy del referendo, del plebiscito y de la consulta popular, estimo igualmente útil consagrar la figura del voto programático.



El debate que aparece insinuarse se sitúa entre los extremos del sufragio libre o su obligatoriedad a fin de inducir una más caudalosa concurrencia de los electores a las urnas para disminuir así, artificialmente, los niveles de abstención que elección tras elección nutren la controversia sobre la legitimidad.

¿Para qué el voto obligatorio en un ambiente de libertades!

Si muchos colombianos se han marginado de su ejercicio no lo han hecho porque rechacen un sistema que les permite expresarse cada cierto tiempo, ni en razón a que prefieran su abolición dada el alma libertaria de nuestro país; sino en virtud de que sus eventuales representantes han perdido credibilidad o de que se los somete al desengaño, consecuencia inescapable de las propuestas que no se reflejan en la acción de los cuerpos de representación popular o en el Gobierno.

El voto programático sería una alternativa nueva para ser ejercida si el ciudadano lo tiene a bien, una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria.

Comportaría, adicionalmente, la incorporación de un nuevo factor de independencia para el elector y daría lugar a la vigencia de otro escenario de participación ya que el ciudadano estaría en capacidad de manifestarse sobre puntos específicos de una propuesta que estime de interés para el desarrollo de su propia localidad.

Obligaría, así mismo, a diseñar campañas asentadas en la realidad más que en el estímulo a las necesidades de conglomerados humanos que a pesar de la insatisfacción de sus expectativas, continúan ejerciendo su derecho alimentados por la esperanza y daría origen a que los propósitos del aspirante encuentren su base en la viabilidad y no en la liturgia.

La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta.

CARLOS HOLMES TRUJILLO G.

## CONSTANCIA DE CARLOS OSSA ESCOBAR

### SOBRE EL TEMA DE LA EXTRADICION

Un breve análisis de los ilícitos cometidos por el narcotráfico en Colombia, nos permite concluir que éstos han estado motivados básicamente para oponerse a la aplicación de la Justicia Colombiana. El asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara, de varios magistrados y de un gran número de jueces demuestra que los narcotraficantes han utilizado el crimen para impedir que la Justicia Colombiana pueda operar.

En este orden de ideas, el Estado colombiano ha acudido a la extradición como respuesta a su incapacidad de hacer cumplir la justicia en el territorio nacional. Por otra parte, la experiencia demuestra que no ha sido el Estado el que le ha declarado la guerra al narcotráfico, sino éste el que le ha declarado la guerra al Estado. Obsérvese que la extradición se ha aplicado siempre después de la ofensiva criminal del narcotráfico y no al contrario.

Hoy, para propósitos prácticos; no hay extradición en Colombia. Si los narcotraficantes se someten a la Justicia colombiana, serán juzgados aquí y no serán ex-

traditados. Esta es la política del Gobierno que ha dado resultados evidentes.

Además, en dos fallos discutibles, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el tratado de extradición con los Estados Unidos y en un fallo aún más discutible, declaró exequible un decreto de Estado de Sitio que consagra la extradición por la vía administrativa.

Sin embargo, el tratado de extradición está vigente, aunque no se puede aplicar debido al fallo de la Corte.

Este tratado obliga internacionalmente al país.

Por eso el Gobierno tiene dos posibilidades: o denuncia formalmente el tratado o lo somete de nuevo al Congreso para una eventual ratificación.

Este sería el camino lógico. Por eso votaré negativamente la propuesta de prohibir constitucionalmente la extradición. Esta sería una equivocación que podría repercutir seriamente sobre nuestras relaciones internacionales. Haría ver a la Constituyente como una corporación cuyo objeto primordial fue aislar al país de normas internacionales que lo obligan.

La extradición no es un problema estructural, sino coyuntural. La responsabilidad frente a ella es del Gobierno o del nuevo Congreso. No debe ser de la Constituyente.

Dejo esta constancia sin estar sujeto a ninguna presión o amenaza. La situación ha cambiado y la actitud del narcotráfico es diferente. Por eso creo que prohibir constitucionalmente la extradición no va a contribuir a que cese la violencia proveniente del narcotráfico.

Ello se logrará gracias a la política del Gobierno y al sometimiento del narcotráfico a la Justicia Colombiana.

De los honorables constituyentes.

CARLOS OSSA ESCOBAR.

## LA ELECCION POPULAR DE GOBERNADORES: DE LA ILUSION DEMOCRATICA AL ESTADO FEDERAL.

### Constancia de JAIME CASTRO 13 de junio de 1991

Quienes defienden la elección popular de gobernadores sostienen que se trata simplemente de una forma —auténtica y genuina— de democracia participativa, mediante la cual se asegura la presencia de la ciudadanía en la selección de una de sus autoridades más cercanas. Empero, como su contenido y alcances son mayores, varias razones la hacen inconveniente —en la actual coyuntura— para el sistema político, para los departamentos y para los municipios.

1. Contribuye al "desmonte" del régimen presidencial. La moción de censura, la vicepresidencia, la pérdida de funciones en asuntos monetarios, crediticios y cambiarios y el fortalecimiento paralelo del Congreso, son decisiones que, sumadas, desmantelan al Ejecutivo, le reducen su capacidad de orientación y de acción.

2ª. Por sí sola, la elección popular de gobernadores no soluciona la crisis que viven los departamentos. Esa situación obedece a que no hemos logrado definir ni precisar el papel del departamento en la organización administrativa del país, sus atribuciones o funciones, ni sus recursos o fuentes de ingresos. El proyecto que se

estudia es tímido en este campo: introduce pocas modificaciones al régimen vigente. Tampoco cambiará la situación de los departamentos. La elección de los alcaldes, por contraste, constituyó punto de partida de una nueva vida local, porque se acompañó de diversas medidas que fortalecieron los municipios desde los puntos de vista fiscal (económico-financiero) y administrativo.

Antes que solucionar, la elección de gobernadores puede acentuar y profundizar los críticos problemas de los departamentos, por las contradicciones e incoherencias que muestre el sistema escogido y por las frustraciones que acarree a la opinión.

3ª. Frena el proceso de descentralización en marcha porque golpea al municipio al reducirle el pequeño margen de autonomía política que lentamente ha venido ganando frente a otros niveles administrativos. Durante varias décadas abandonamos el municipio, lo colocamos en el estado de deterioro del que apenas empieza a salir. Mientras esa estrategia de recuperación de las entidades territoriales básicas no haya producido la plenitud de sus efectos, es un error fortalecer políticamente la instancia inmediatamente superior a los municipios. Es un error, porque los municipios van a encontrar que su interlocutor más cercano —los departamentos— tienen más autoridad y poder político que ellos. Y esa autoridad y ese poder se harán valer en el necesario diálogo departamento-municipio. El poder político que se otorgue a los departamentos se ejercerá —ante todo— frente a los que considera sus subordinados, los municipios, y no frente al poder central, contra el que es más difícil luchar.

Tal vez sea ésta la razón de mayor peso para que la Federación Colombiana de Municipios se haya pronunciado en contra de la elección popular de gobernadores.

4ª. Constituye una nueva forma de centralismo político en favor de las capitales y de las grandes ciudades departamentales. Quien conozca la forma como está distribuida geográficamente la población y las cifras electorales, aceptará que en casi todos los casos los votos de las capitales —y, si es preciso, los de dos o tres centros más— eligen fácilmente al gobernador. De esa manera se excluye, al quedar sin voz, la opinión congregada en los medianos y pequeños municipios, en la provincia marginada.

5ª. La elección de gobernadores tiene dinámica conocida. Un sistema político-administrativo estructurado sobre la base de un gobernador dotado de gran poder político mandando en un departamento que sólo cumple funciones administrativas, pierde en poco tiempo el precario equilibrio que haya podido lograr, pues lógicamente trata de buscar un punto seguro de estabilidad. Esta la consigue, obteniendo que al departamento se le otorguen funciones políticas, no procurando que el gobernador sea autoridad meramente administrativa. Y cuando el gobernador tiene un alto grado de representatividad política y es la primera autoridad de una organización que cumple funciones políticas, el Estado ha adquirido fisonomía y estructura federales.

Así ocurrió entre nosotros con la Constitución de 1858 —cuando "el guardián del manicomio se contagió de locura"— que ordenó la elección de los gobernadores y



cinco años después abrió las puertas al federalismo.

## UN MODELO ARTICULADO

Frente a quienes propugnan la fórmula federal, presento un esquema o modelo de organización que responde bien a nuestra realidad, interpreta las necesidades y posibilidades del país y se acompaña con el grado de autonomía que su nuevo marco institucional debe consagrar en favor de las entidades territoriales.

Antes de explicarlo, se imponen tres consideraciones elementales:

1ª. Colombia es un país subadministrado. Extensas regiones son prácticamente tierra de nadie. En ellas no hay ninguna presencia oficial. El Estado brilla por su ausencia. Nadie administra sus territorios ni gobierna sus poblaciones. Otras veces, esa presencia oficial es precaria. Cuando los habitantes de unas y otras piden es que alguien preste los servicios públicos básicos, construya las obras que signifiquen un mínimo de progreso, cumpla las funciones que garanticen una vida social ordenada. En otras palabras, que *administre*. Muy pocos están reclamando funciones políticas que les permitan ejercer atribuciones constituyentes, legislativas o jurisdiccionales. Su problema es administrativo, mucho más que político. Puede que en algún tiempo se precise lo contrario; pero por ahora lo que se les debe otorgar a las entidades territoriales son amplias competencias administrativas.

2ª.— Hay que *desmontar* al centralismo político-administrativo que concentró en manos de las autoridades nacionales el ejercicio de todo el poder del Estado y el manejo casi total de los dineros públicos. Ese necesario proceso de desmantelamiento del poder central empezó con la estrategia descentralizadora —de verdadera municipalización— en marcha. Debe continuar con la recuperación de los departamentos. Ello exige cambiar la forma de designar a los gobernadores.

No defiendo su nombramiento por el Presidente de la República. Sin pasarme a la tesis de su elección popular, propongo su escogencia en elección de segundo grado, con ventajas que más adelante explico.

3ª.— Es necesario *articular* el departamento con el municipio. Asegurar que sus propósitos e intereses puedan concertarse institucionalmente, en cabeza de alguna autoridad. Garantizar la posibilidad de que se unan y enlacen las dos entidades básicas y fundamentales de nuestro ordenamiento territorial. Además, que esas mismas entidades puedan expresarse autónomamente, sin la intervención —ni siquiera la presencia— de instancias superiores.

Todo lo anterior muestra la conveniencia de la elección de los gobernadores por los alcaldes y la de los diputados por los concejales.

## Gobernadores elegidos por los alcaldes del respectivo departamento

A la necesaria articulación departamento-municipio ya explicada, ha de agregarse que hoy en día los departamentos deben dedicarse *básicamente* a la prestación de la asistencia técnica, administrativa y financiera que los municipios requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Por ello propongo que los gobernadores sean elegidos por los alcaldes. Así se le muestra al gobernador el origen de su poder y el destino que debe tener su gestión.

Su elección debe hacerse a dos vueltas. Si en la primera ninguno de los candidatos obtiene mayoría, se efectúa una segunda entre los dos que obtuvieron. Así habrá siempre un gobernador que por lo menos represente a la mitad de los municipios. Así también se le da "juego" a todos los municipios, es decir, a la provincia que nunca ha tenido poder político.

## Diputados elegidos por los concejales

Si las Asambleas continúan siendo elegidas popularmente, seguirá siendo válida la definición de diputado: político en ejercicio que tiene más votos de los que se necesitan para ser concejal, y menos de los que se requieren para llegar a la Cámara de Representantes. Es igualmente cierto que si no se introduce un cambio de fondo en las demás seccionales no se habrá hecho ningún cambio en la condición de los departamentos.

Y ese cambio estructural tiene que darse en el origen de las asambleas porque su elección popular se ha convertido en la fuente de todas sus dificultades y limitaciones. Es esa elección la que las vincula a la política: los costos de las campañas son los que explican en parte las conductas indebidas de algunos de sus miembros. Ella determina también su situación intermedia —políticamente hablando— entre los concejos municipales y la Cámara de Representantes.

La reforma de las Asambleas no se logrará disponiendo simplemente de cambios de nombre: que en vez de llamarse Asambleas se llamen Consejos Departamentales.

El cambio de fondo sólo se da estableciendo que los miembros de las Asambleas sean elegidos por los concejales del respectivo departamento. Así se mejora sustancialmente la calidad de los diputados, se mediatiza la influencia de los partidos y movimientos políticos, se articulan departamento y municipio y se les dan atribuciones especiales a los concejos locales que se están quedando sin funciones mayores. A esa reforma se suma que los Diputados no serán funcionarios públicos y que sólo devengarán honorarios por su asistencia a sesiones de la Asamblea.

## Constancia y Exhortación SOBRE EL TERRITORIO COLOMBIANO Y SUS DIVISIONES ORLANDO FALS BORDA, Constituyente

Al comenzar a considerar el problema territorial, la Asamblea Nacional Constituyente entra en un espacio que es, al mismo tiempo, político y técnico. A diferencia de temas interpretativos como el de los derechos o el de los principios, que se han tratado aquí de manera tan brillante y didáctica, el de la división del territorio obliga a pensar también en comunidades concretas. Presentan factores humanos, geográficos y económicos que son muy dinámicos y de "vigencia inmediata". Esta dinamicidad inmediata por desgracia no ha sido suficientemente reconocida por las Constituciones, cuyos textos tienden a quedar retrasados por la arrolladora realidad cambiante.

Nos toca ahora poner al día el texto constitucional pertinente y hacerlo congruente con las nuevas realidades. Aunque parezca paradójico, para llevar a cabo esta tarea es necesario anticiparla. Imaginemos cómo deseamos que sea Colombia al cabo de una o dos décadas. Invito a que esta Asamblea se convierta en una especie de "máquina del tiempo" para trasladarnos mentalmente a ese futuro. Con este fin, tendríamos que soltar algunos lastres, por lo menos dos: la creencia de que los actuales límites departamentales y municipios deben ser eternos; y otra carga emotiva más pesada, cual es la identificación personal con los actuales departamentos vistos como intocables, sin tomar en cuenta las necesidades específicas de las gentes en las comunidades que los constituyen.

Evidentemente, tales límites no sólo no son eternos sino que se volvieron obsoletos e inconvenientes; y bien vale pensar más en los trabajadores y campesinos y en sus familias y problemas cotidianos. Todos hemos experimentado la irracionalidad de las divisiones territoriales en todo el país, como ocurre en el sur del departamento de Bolívar, las disfunciones del Magdalena Medio (que afectan límites formales de siete departamentos), las tribulaciones de ciudadanos que deben viajar a lejanas capitales de distrito cuando viven a un paso de otras legalmente separadas pero funcionalmente ligadas a la vida local. Tales límites son rotos o ignorados por gentes de carne y hueso, por el desarrollo de las comunidades, por las migraciones campesinas, por el trabajo de motoniveladoras que abren caminos.

Justo es reconocer que nuestros juristas advirtieron las dificultades con los límites departamentales y municipales desde 1950, cuando se difundieron las recomendaciones del Banco Mundial y se abrió paso al cauce legal para conformar la CVC, con la adopción del Artículo 7º de la Constitución vigente. Ha sido posible desde entonces crear divisiones del territorio que no coincidan con la división general. Esto no es materia discutible, como lo dice el expresidente Carlos Lleras Restrepo en el penúltimo editorial de "Nueva Frontera". Lo que pasa es que a la división general nadie ha prestado atención desde entonces, y cada cual ha hecho su propio mapa de Colombia según las conveniencias institucionales: los militares, los obispos, los planificadores, los médicos, los jueces, los ingenieros, cada sector ha decidido que la división general del territorio no le sirve. Y tienen razón, porque tales límites fueron arbitrarios cuando se implantaron hace tiempo y dejaron de ser útiles porque no se adaptaron al cambio social. Las instituciones descubrieron que los límites varían como las amenazas, reaccionando a los estímulos del desarrollo socio-económico con pulsaciones, avances y retrocesos. Pero todavía queda allí, en los mapas de la República, plasmada la división general del territorio en su inmutable inutilidad. Debe haber una explicación para este raro fenómeno jurídico.

En efecto, hay una respuesta. De los sectores dominantes de la sociedad colombiana, sólo uno quedó quieto y silencioso sobre el problema espacial: el sector Político. Este grupo cree que la actual división general del territorio le ha sido útil, y que puede seguir siéndolo, porque sirve de base para circunscripciones electorales con



las que comparte el poder. Esta es una función importante en toda democracia, no hay duda. Pero, ¿será que la división presente sirva todavía para expresar auténticos intereses electorales, especialmente los de los ciudadanos comunes y corrientes? La respuesta es negativa. No nos engañemos: hay fuertes distorsiones y tensiones entre elegidos y electores producidas por la defectuosa división territorial existente. Esta es elemento de conflicto a nivel de las comunidades, pues los representantes han quedado más y más desligados de sus representados. Sería suicida para los políticos seguir por esta vía de mantener el statu quo. Hay secciones importantes del país sin representación ni vocería en los cuerpos colegiados, o con representantes que no tienen ninguna vinculación con las localidades excepto en el día de las elecciones. Así llegamos a la raíz de esa crisis de credibilidad y eficacia que experimentan los gobernantes. Sin saberlo, han caído víctimas de tan evidentes fallas geopolíticas.

Con tan falseada y peligrosa división del territorio no podrá abrirse paso la democracia participativa que ahora nos inspira, porque esa división no permite la aplicación del voto programático, ni la revocatoria del mandato, ni el desarrollo de mecanismos del poder popular como se han propuesto aquí por distinguidos colegas. La clase política que sale de esta crucial experiencia de la Asamblea Constituyente, ungida con las esperanzas de la renovación nacional, nacerá ahorrada por los grilletes de la actual división del territorio que expresa circunscripciones electorales obsoletas. En otras palabras, la clase política renovadora nacerá con las limitaciones de la facilista interpretación actual del Artículo 7º constitucional. Nuestro mandato como Constituyentes quedaría incumplido si no franqueamos estos obstáculos antidemocráticos, representados por la ficción de la actual división general del territorio, que nadie reconoce excepto para un discutible conteo de votos.

Pues bien, llegó el momento del examen de conciencia para acercarnos técnica y políticamente a una visión real del territorio del hoy, y del mañana que tenga consecuencias en el manejo racional y eficaz de la cosa pública. Proyéctemonos en nuestra "máquina del tiempo" a la década siguiente. ¿Queremos que nuestros hijos y nietos sigan sufriendo del desgobierno en materia tan fundamental? ¿Queremos seguir cavando esos abismos entre norma y realidad? Nuestro actual mandato nos lleva a aprovechar la inclaudicable oportunidad que él representa.

Por eso, un grupo de constituyentes nos hemos atrevido a proponer iniciativas técnicas, no sólo políticas, mencionadas por el doctor Gustavo Zafrá en su ponencia, que se dirigen a estos propósitos, como consecuencia de las variaciones en la división política. Una de ellas es la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial que, en plazo conveniente, inicie los trabajos y estudios necesarios para hacer tan necesarios ajustes de límites, con base en consultas populares, y llevarlos a la decisión del Congreso o de las Asambleas. No es cosa nueva. Si se quiere tener el alivio de saber si otros lo están haciendo, en efecto, así ocurre en los Estados Unidos con la figura del "redistricting", periódico y en el Brasil, cuya nueva Constitución creó una comisión similar.

Otras iniciativas tienen que ver con el impulso a territorios indígenas y raizales de San Andrés, comunidades ribereñas negras del Litoral Pacífico, distritos, provincias y regiones. No nos asustamos por este listado de siete: Hay cinco en el artículo 5º de la Constitución vigente. No son entidades territoriales verticales o básicas, como se ha querido sostener para contraponerlas a las tres unidades clásicas. Son entidades horizontales que van jugando dentro de los mismos territorios ocupados por los departamentos, no sobreponiéndose unas sobre otras como en un ponqué. No buscamos decretar la terminación de los departamentos, ya que éstos poseen núcleos culturales propios innegables que podrían llegar a consagrarse en conjuntos de provincias o regiones según tamaño o complejidad, como ocurre en países avanzados. Pero si propiciamos la evolución de los departamentos para conformarnos a lo que quiere nuestra gente. Es lo que aparece en el articulado pertinente: abrimos la posibilidad de iniciar un importante proceso de transformación nacional para sintonizar a la clase política renovadora con un pueblo que ha despertado a la participación y el activismo democráticos, que en su progreso real se descargó ya del lastre de los límites.

Para la discusión de ese articulado, pido comprensión y exhorto a la generosidad de los colegas. No nos dejemos avasallar por la emotividad del vínculo con nuestros actuales terruños o circunscripciones, sino que pensemos en el conjunto del país y en su futuro. Así queremos hacerlo los costenos, aunque nos crean separatistas, que no lo somos. Pero hay de los que ignoren las fuerzas telúricas de la sociedad que he descrito. Aprendamos de Yugoslavia y de la Unión Soviética. Si no reconocemos y respetamos desde ahora las realidades dinámicas de nuestras regiones y provincias, podríamos sembrar la semilla de la disolución nacional. ¡Cuidado, que no nos ocurra otro Panamá!

Integrémonos en la diversidad de lo que somos, ni desvirtuando ni deformando lo que nos da nuestra razón de ser en la faz de la tierra, ese maravilloso colectivo pluricultural que se llama Colombia.

ORLANDO FALS BORDA, constituyente.  
junio 6 de 1991

## CONSTANCIA

Bogotá, junio 13 de 1991.

**PRESENTADO POR: EDUARDO VERRANO DE LA ROSA.**

**RESPUESTA A LOS CENTRALISTAS Y OPOSITORES DE LA REGION.**

"Una tradición verdadera no es el testimonio de un pasado transcurrido; es una fuerza viviente que anima e informa el presente". IGOR ESTRATOWSKY.

La pretensión de intentar convencer a un número estadísticamente desconocido, pero importante, de delegatarios opositores a la región, como entidad territorial autónoma, es tarea bastante difícil.

Ellos hacen esfuerzos para que dicha iniciativa aparezca como necia, y otras a veces ridícula. En fin, el interés es la oposición ciega y sin precio a la creación del modelo de entidad territorial que ríe con la dictadura del centralismo.

Es la versión sin reato y desinformante de quienes irresponsablemente nos acusan de separatistas. Es el temor propio de los cerebros colonizados por el ayer, y víctimas

indecisos que prorrogan su contrato para seguir viviendo en el pasado.

Del separatismo, fenómeno político, no quedan cenizas en este país. Sin embargo, la unidad nacional de un pueblo, no puede gestarse ni predicarse sobre el desequilibrio del poder y de las ventajas formales de la ley.

Por ello, es significativo que el profesor y sociólogo Orlando Fals Borda exprese: "Ay de los que ignoren las fuerzas telúricas de la sociedad que he descrito! Aprendamos de Yugoslavia y de la Unión Soviética. Si no reconocemos y respetamos desde ahora las realidades dinámicas de nuestras regiones y provincias, podríamos sembrar la semilla de la disolución nacional. ¡Cuidado que no nos ocurra otro Panamá!, integrémonos en la diversidad de lo que somos ni desvirtuando ni reformando lo que nos da nuestra razón de ser en la faz de la tierra, ese maravilloso colectivo pluricultural que se llama Colombia".

## Un país de espaldas a la realidad.

¿Por qué la región? Porque la dimensión histórica que entre los costenos tiene como anhelo y justificada aceptación para que se constituya en entidad territorial, es hoy más vigente que nunca.

Se pierde el origen regionalizante entre los años de la Gran Colombia y/o, desde 1829, cuando el cartagenero Juan García del Río en "meditaciones colombianas" urgía la necesidad de integrar las regiones organizándolas territorialmente.

Pero la carta de Juan José Nieto al general Santander, donde dijera: "Ninguno podrá negar la oposición de intereses que hay entre las provincias de la Costa y el Centro", debe ser considerada, después de 170 años, como el documento insustituible de la primera y significativa muestra del sentimiento de la diversidad regional.

La primera guerra civil fue la antesala de los primeros intentos separatistas al crearse los "estados federados de la Costa", aventura corta de 20 meses de duración. Pese a todo el sentimiento de región no murió allí.

Continuando el recorrido por la historia, en los siglos XIX y XX, encontramos fechas significativas para el sentimiento regionalizante como las de 1859 y 1863. Las experiencias de Rafael Núñez en 1875 cuando sufrió el rechazo a sus ideales y pretensiones políticas, son dignas de recordar, al escribirle al presidente Tomás Cipriano de Mosquera: "Pienso que la política requiere que la exclusión continuada de candidatos costenos a las elecciones presidenciales cese, aunque sea por un momento...".

Núñez, líder integracionista al ver peligrar su carrera política abandona esta bandera y promueve la reforma constitucional con la máxima: "Centralismo Político y Descentralización Administrativa" como consecuencia, sus seguidores crean la "Liga Costeña" en 1919.

A partir de la década de los años treinta de este siglo, el sentimiento regional altamente emotivo en sus inicios, se ha materializado en posiciones y objetivos políticos más concretos, para impulsar el desarrollo de su entorno económico y social como por ejemplo:

1934, se crea la Asamblea Interdepartamental.

1957 a 1967 se organiza y se promueve "El decenio de la Costa Atlántica".

1960, se crea la "Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena y Sinú".



1968, se crea la "Corporación Eléctrica de la Costa" (Corelca).

1974, se crea el "Sistema Integrado de Planificación Urbano-Regional (Sipur)".

1981, se inicia la celebración de los distintos foros de la Costa Atlántica hasta 1990.

Por iniciativa de los costeos en 1985, se crean los "consejos regionales de planificación", (Corpes).

### Entidades territoriales: Realidades de un país.

El reproche a la comisión segunda (reordenamiento territorial) de haber aprobado siete niveles administrativos merece una objetiva apreciación.

Estas entidades territoriales: Distrito y Distritos Metropolitanos, en relación con el municipio, supuestamente sumarían tres niveles diferentes. Sin embargo, los tres poseen horizontalmente una estructura política y administrativa de naturaleza única y municipal, por cuanto, entre sí no se superponen, (no hay verticalismos). Luego, para efectos del nuevo ordenamiento territorial representan una entidad territorial.

Las acabadas de enumerar corresponden a un desarrollo urbano y sin planeación alguna, que racionalizarían las expectativas del progreso y necesidades ciudadanas.

Así mismo, la entidad territorial indígena es el reconocimiento histórico a la intemperada exclusión de dichos pueblos durante 500 años, del mundo moderno de la sociedad civil, y de la misma manera, la exclusión al ejercicio de la igualdad como nacionales colombianos.

Cabe también observar que el municipio y el departamento por razones obvias seguirán siendo las entidades territoriales numéricamente mayoritarias en relación con las anotadas.

La región y la provincia por la estructura administrativa que la distinguirá, y según el procedimiento que se adopte para su formación, estarían sujetas al referéndum y la voluntad popular.

La provincia se originaría por la asociación de municipios o territorios indígenas circunvecinos, y su formación se asemejaría a la de la región en una condición: que sea mínimo dos entidades territoriales para conformarse.

### Supuesta explosión burocrática.

Las estadísticas actuales representan un mentís a las falsas aseveraciones de varios delegatarios, de que la región implicaría un exceso de burocratización: El 80% de los empleos estatales son manejados por el nivel central. En los últimos 15 años se han creado más de 140.000 cargos o empleos en el nivel nacional, cifra seis veces superior a los cargos creados en los niveles departamentales y municipales del país.

Llama a la preocupación que los detractores de la región, hallan previsto mágicamente, que su existencia sería igual a una explosión burocrática.

Ironías de la política y sus intereses.

Los acuciosos delegatarios no se han percatado (o no quieren percatarse) que Bogotá, y la Nación conjuntamente poseen la burocracia suficiente para constituir una ciudad con el número de habitantes que tiene Bucaramanga.

Acaso la igualdad que se predica entre los colombianos, significa que Bogotá, Cali

y Medellín tienen derechos que el resto del país no se merece?

Actualmente el número de institutos descentralizados indirectos suman aproximadamente 120, sus efectos entre otros, impide la planeación al depositar en manos de funcionarios sin relación directa con la provincia la solución de los problemas de tal naturaleza. Consideramos que el desmonte de un gran número de estas entidades nacionales, no afectaría el desarrollo del país. Por el contrario facilitaría la formación de una tecnocracia, hoy inexistente pero necesaria, para el desarrollo de las regiones.

"Obliga a los agentes seccionales del Gobierno a mantenerse viajando a Bogotá, a someterse a antelas y a perder el tiempo en la tramitación de asuntos que podrían haber resuelto en sus sedes, y, lo que es peor, a sujetarse a decisiones tomadas de la capital, en la formulación de los cuales es imposible tener en cuenta la circunstancias locales que las han debido determinar" (Propuestas sobre descentralización en Colombia, Camila Botero).

"El centralismo concentra el crédito en la capital lo que hace propicio una mala repartición del mismo, favorece unas zonas en perjuicio de otras y llega inclusive a la paradoja que fondos de agencias bancarias regionales se destinan a préstamos para personas en la capital del país" Ibidem.

### Decisiones Macroeconómicas

Otros de los aspectos que ha suscitado la crítica en contra de la región es la iniciativa nuestra, de exigir, que las regiones tengan asiento con voz y voto en los centros desde donde se deciden las políticas macroeconómicas para el desarrollo del país.

El escorzo causado entre los centralistas no tiene razón. El sector de los cafeteros con el apoyo tradicional e incondicional de sucesivos gobiernos ha sido un modelo económico exitoso. En justicia, queremos que tal tratamiento se haga extensivo equitativamente a los demás sectores.

Precisamente quienes consideran inconveniente esta iniciativa olvidan que durante el presente siglo los cafeteros han gozado de este privilegio. En las principales juntas de los distintos organismos donde se decide el desarrollo económico del país, han estado presente los cafeteros.

Acaso la igualdad que se predica entre los colombianos, significa que el sector cafetero tiene derechos que los sectores industrial y comercial de las otras regiones no se merecen?

Al haberse definido la política colombiana, dependiente del monocultivo del café, las relaciones económicas exteriores referidas a la exportación, han mantenido el desarrollo económico del país alrededor del eje cafetero. Las devaluaciones se han venido utilizando como un estímulo hacia los cafeteros y en especial para los industriales instalados en su zona de influencia.

Otros aspectos a destacar del sector cafetero es la influencia en la vida legislativa del país con la que ha permitido acomodar un conjunto de leyes para fortalecer su gremio. Ha decidido la política de almacenes de depósitos, de bonos de prenda, la reglamentación de los tipos de café para la exportación, y la apertura de oficinas de comercio exterior para el manejo de las ventas internacionales del café.

Una de las principales prerrogativas de que ha gozado el sector cafetero, ha sido

haber hecho uso de funciones que al menos en teoría, han pertenecido al Estado. Ha llegado incluso a manejar fondos estatales, en medio de unos privilegios considerados como de conveniencia nacional.

En consecuencia, las áreas urbanas y rurales influenciadas directamente por el sector cafetero poseen, sin duda alguna, la mejor red vial del país y la mejor cobertura de servicios públicos. Los efectos lógicos económicamente hablando, se materializan en presentar el menor número de personas con necesidades básicas insatisfechas.

Todos los privilegios expuestos sobre el sector cafetero, nos imponen el interrogante siguiente. ¿Por qué tantas prerrogativas para un sector de la economía? ¿Por qué los restantes sectores de la economía no tienen igual tratamiento? Se justifica o no señores delegatarios las intenciones de los que queremos crear la región, y de que ésta tenga asiento en los organismos donde se adoptan las principales decisiones macroeconómicas para el país? ¿Debemos los colombianos seguir permitiendo que los derroteros económicos sean fijados por un solo sector?

### El Centralismo

A las puertas del siglo XXI la sobrevivencia del centralismo más ortodoxo del mundo, como es el colombiano, representa la más imperdonable concesión del liberalismo a las ideas conservadoras. En otras palabras la concepción moderna del Estado ha sido evitada por el liberalismo, luego, otros intereses le habrán hecho bajar la cabeza y hoy, es parte ciega y sorda del coro al estatismo y a la melancolía del ayer inexistente.

"Y esto sobrepasa los criterios de orden puramente técnico o que tocan sólo aspectos aislados y parciales del ordenamiento administrativo del país. Por otra parte, es un tema que mantiene su vigencia en el mundo entero. En los países capitalistas y socialistas, en los industrializados y en los atrasados, en el sur y en el norte, dentro de marcos diferentes, como es obvio, se lucha por formas de poder más descentralizadas, menos autoritarias, más democráticas. Es la lucha de la sociedad contra el poder que tiende por naturaleza a volverse absoluto, a convertirse en un fin en sí mismo, o en un poder al servicio de privilegios e intereses de clases o castas, en lugar de ser un instrumento de toda la comunidad". (Luis Villar Borda, Democracia Municipal, Pág. 138).

Resta sobre el punto en cuestión, referirse a los estragos del centralismo sobre regiones como la Costa Atlántica y la Costa del Pacífico y restantes localidades periféricas. Estas representan un entorno típico de un país en permanente huelga contra el progreso las ganas de vivir y un inusitado amor por la pobreza.

Estas razones, sencillas y comunes a lo largo y ancho del país nos hacen ser anti-centralistas. No separatistas. Aunque probablemente y merced al calificativo que se nos endilga en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de ser tales y como de la calumnia algo queda es probable que los profundos resentimientos que dormitan en las regiones abandonadas por el centralismo, se agudicen y se celebre el parto de una nueva clase dirigente, que reivindique la dignidad de los ciudadanos de "tercera categoría".



### Un Nuevo Orden

La presencia de diversas fuerzas políticas y sociales en el seno de la ANC, indudablemente representa un vuelco en la tradición política del país. Es el foro del que los colombianos esperamos salga: la elaboración de una nueva Carta que imponga modernos derroteros, a la planeación y a la diversidad del desarrollo económico, atendiendo las condiciones de cada Región; a la presencia de los ciudadanos en los mecanismos de participación democrática que los acerquen al Estado y se rompan los modelos autocráticos y de democracia restringida.

Las variadas ponencias acerca del nuevo ordenamiento territorial, antes de haber causado agrios comentarios entre los delegatarios, ha debido ser objeto de un reconocimiento a la resistencia del centralismo y al anhelo, de quienes desean ver materializado un ordenamiento territorial que consulte las distintas realidades políticas, económicas, étnicas y sociales del país.

De no entenderse dicho resultado como una reacción justificadamente anticentralista, que además, consulta un estado de decepción e históricas frustraciones de las regiones, podría arriesgarse la única posibilidad en muchas décadas, de satisfacer un encono que podría convertirse en el desarrollo volcánico de un movimiento verdaderamente separatista.

La propuesta de regionalización no puede entonces verse como una pretensión alegre de los delegatarios costños. Es menester situarla en la concepción que viene siendo acogida por varios países (Francia, Italia, España y Perú).

Por lo tanto no puede considerarse descabellado, que ante la orfandad económica padecida por las regiones y municipalidades del país, los delegatarios de la Costa Atlántica pugnem, por mayores recursos.

Que ante las potencialidades de desarrollo que presenta la posición geográfica en ambos mares, podamos desarrollar un modelo económico propio, no atado al establecido para el país. Obviamente, para ello se requiere una flexibilidad política, que sólo el modelo territorial de Región, propuesto y defendido por nosotros, posibilita.

### Conclusiones

Hoy es el momento del cambio en esta constituyente. Si se van a adoptar medidas de fondo, deben tomarse ya. Hace más de cien años el ordenamiento territorial sigue igual, además, sería incompleta una reforma constitucional que sólo se ocupe de los temas de justicia y congreso.

Sería una actitud históricamente incomprensible que las diferentes fuerzas políticas aquí representadas, negaran la posibilidad de existencia a las regiones, y después en campaña electoral ofrecieran autonomía y entidad a las regiones.

Estamos convencidos que el modelo de desarrollo regional es aplicable por igual a todo el país.

### CONSTANCIA

GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA  
CONSTITUYENTE

### EXTRADICION

El decreto legislativo 1860 del 18 de agosto de 1989, estableció nuevamente en Colombia, en el gobierno de Virgilio Barco, la extradición administrativa.

El art. 2° de dicho decreto dice textualmente: "La concesión de extradición de nacionales colombianos o extranjeros por los delitos de narcotráfico y conexos, no requerirá concepto previo de la sala de casación penal de la Corte Suprema de Justicia".

El anterior artículo afecta el derecho de defensa y es en mi concepto *norma restrictiva o desfavorable*, por cuanto la intervención anterior de dos poderes en la extradición, como contemplaba el Código de Procedimiento Penal de la Corte, brindaba mayores garantías al procesado colombiano de no ser sometido nuestro gobierno a presiones indebidas por parte del Estado requirente, especialmente cuando ese Estado se considera y actúa como una potencia económica, política y militar, como es el caso de los Estados Unidos y el estado requerido, es un país débil y pobre económicamente considerado.

En el caso concreto de Colombia, es bien sabido y duele reconocerlo, que nuestro país depende casi *exclusivamente* del mercado norteamericano para la exportación de sus productos básicos, tales como café, flores, textiles, frutas, especialmente banano y productos del mar. (Precisamente, en estos momentos Colombia hace titánicos y desesperantes esfuerzos para tratar de restablecer el pacto cafetero con los países consumidores, por cuanto el mercado libre del grano es dramáticamente ruinoso para nuestra economía.) En consecuencia, si es sólo el poder ejecutivo el que concede la extradición estará sujeto a presiones políticas, económicas, de prensa, etc., en la entrega de nacionales colombianos, lo cual no se puede predicar de la Corte Suprema de Justicia, porque siempre se ha caracterizado por su independencia, soberanía y autonomía para aplicar el derecho en el territorio colombiano. Además de todo lo anterior, se presume que la Corte debe tener mayores conocimientos jurídicos para decidir si es o no ajustado a derecho conceder la extradición solicitada en cada caso concreto.

### DERECHO DE DEFENSA

Pero lo más grave en la extradición EX-POST-FACTO, que consagra el decreto 1860 de 1989, es que en la práctica atenta contra el derecho de defensa tutelado en el artículo 26 de la Constitución vigente y en el artículo 667 del Código de Procedimiento Penal, por la sencilla razón de que si se entrega al extraditable una vez capturado, no se pueden cumplir los trámites establecidos en los artículos 656 a 659 del Código de Procedimiento Penal, que son precisamente los que regulan el ejercicio del derecho de defensa para el presunto extraditado, quien es *ciudadano colombiano* no obstante los crímenes de lesa humanidad que haya podido cometer.

Esta modalidad de extradición administrativa viola también de paso el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" de las Naciones Unidas, de diciembre de 1966, en los siguientes artículos: "Artículo 9° numeral 2°: Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma y notificada sin demora de la acusación formulada contra ella".

"Artículo 14, numeral 3°: Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas".

b) "A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de sus defensa y a comunicarse con un defensor de su elección". Lo mismo podemos decir con relación a la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" de San José de Costa Rica, de fecha 22 de noviembre de 1969, donde aparecen las mismas disposiciones transcritas anteriormente, pero con otra numeración.

### DERECHOS HUMANOS

El decreto de extradición administrativa en su art. 3° viola el art. 23 del Estatuto Fundamental colombiano, que consagra:

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

También viola la mencionada extradición el numeral 5 del art. 7 de la "Convención Americana sobre derechos humanos" de San José de Costa Rica, que dispone: "Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez o funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales". Esta norma internacional es desconocida por el decreto de extradición administrativa, por cuanto este último dispone que el retenido o detenido puede ser llevado ante un funcionario administrativo y no ante uno investido de funciones judiciales. Comportamiento éste que sirve para desconocer la separación de poderes que establece nuestra Carta en el art. 55 vigente, y que impide la intervención natural de los jueces de la República de Colombia, como lo exige la convención de San José y el ordenamiento constitucional contemporáneo de nuestro país.

Por otra parte, el numeral 6 de la Convención de San José establece la segunda instancia, es decir, el recurso en virtud del cual toda persona privada de la libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida sobre la legalidad o ilegalidad de la detención.

El decreto sobre extradición administrativa suprime esa garantía, o al menos en los términos que está redactado el art. 5° permiten su supresión en la práctica de capturar y detener. El ministro de Justicia no puede transformar sus actividades administrativas en jurisdiccionales para conceder la alzada ante una instancia judicial no prevista.

Además, no se debe olvidar que está prohibido a los Estados signatarios o adherentes del pacto de San José, suprimir o limitar las garantías penales y procesales tal como lo establecen la Constitución colombiana y las leyes dictadas, de conformidad con nuestro código supremo. Una de estas garantías es la del art. 23 de la Constitución actual, desarrollada en el Código de Procedimiento Penal en los artículos 411 y 413, que impide detener a un ciudadano sin haber recibido antes declaración indagatoria al imputado o antes de requerirlo como ausente.

### SOBERANIA Y JURISDICCION

La extradición Administrativa para los delitos de narcotráfico y conexos, viola protuberantemente el art. 2° de nuestra Carta Magna, que proclama: "La soberanía reside esencial y exclusivamente en la



nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece".

La infracción realizada total o parcialmente en territorio colombiano ha de ser apreciada como figura delictiva por los jueces nacionales, no sólo porque el hecho tuvo ocurrencia dentro del territorio, sino porque cubre el espacio físico donde ejerce su jurisdicción un núcleo humano, una entidad popular integrante de lo que se llama nación.

La nación, como lo dice BURDEAU, depende más del espíritu que de la carne. Ella tiene origen en un sentimiento de solidaridad entre personas de una agrupación humana que los hace vivir juntos. Los elementos determinantes de esa voluntad son: la raza, la lengua, la religión, las tradiciones humanas.

El eminente tratadista Luis Carlos Pérez ha dicho sobre este interesante tema, lo siguiente: "Si se recorta la jurisdicción local se afecta la soberanía, es decir, la capacidad de los nacionales para instituir los poderes públicos dentro de los ordenamientos constitucionales. Y si se afecta esa capacidad de determinación, se quebranta el art. 2° de la Carta Política, quebranto generador de responsabilidades porque los pactos sobre derechos humanos validan, con fuerza privativa, las normas procesales que fijan exigencias intransferibles para detener por ejecuciones punibles".

A su turno el prestigioso internacionalista y catedrático doctor Carlos Holguín, en conferencia dictada en febrero de 1985 en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, sobre el "Régimen jurídico de la extradición", opinó sobre este trascendental aspecto, así: "Relacionado con este problema está otro, que es el de la extradición de nacionales. Esta ha sido una materia que se ha discutido desde muchísimos años y sobre la cual hay una controversia tremenda. La regla general, hasta hace algunos años, era la de que Colombia, como la mayor parte de los países, no concedía la extradición de sus nacionales, aunque legalmente podía hacerlo".

Como conclusión de las premisas sentadas anteriormente y convencido como estoy, igual que la inmensa mayoría de colombianos, de que la extradición de estos ha sido causa de grandes traumatismos y tragedias nacionales, me identifico total y racionalmente con la propuesta presentada recientemente por el distinguido penalista costeno delegatario Julio Salgado Vásquez, de que se debe elevar a canon constitucional el antiguo artículo 9° del Código Penal de 1936, que establecía:

**"NO SE CONCEDERÁ LA EXTRADICION DE COLOMBIANOS NI LA DE DELINCUENTES POLITICO SOCIALES".**

Hay algunos internacionalistas, en el seno de la Asamblea, dignos de respeto y admiración, que aferrados a la clásica doctrina del Monismo, o supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, consideran una herejía jurídica la consagración de esta norma en nuestra Carta Política. Pero si esos mismos juristas se dedican a escudriñar varias constituciones políticas del mundo, se encontrarán con que Alemania Federal, hoy Alemania unida, consagra la prohibición de la extradición de sus nacionales en el artículo 16, numeral 2, cuando en forma categórica establece:

**"NINGUN ALEMAN PODRA SER ENTREGADO AL EXTRANJERO LOS**

**PERSEGUIDOS POLITICOS GOZARAN DEL DERECHO DE ASILO".**

Lo mismo podemos decir de la República del Ecuador, unida a nosotros por poderosos vínculos de historia, raza, religión y lengua, la cual su nueva Constitución política, dispone también la no entrega de sus súbditos, mediante el mandato contenido en el art. 42 que dice:

**"EN NINGUN CASO SE CONCEDERÁ LA EXTRADICION DE UN ECUATORIANO. SU JUZGAMIENTO SE SUJETARÁ A LAS LEYES DEL ECUADOR".**

Pero no solamente son las constituciones políticas de los Estados las que consagran este principio, hoy en día, sino que los mismos tratados multilaterales o convenciones internacionales han admitido, después de muchos años, que la extradición se debe regir primero por el derecho interno y después por el derecho internacional. Me refiero concretamente a la Convención Anti-narcóticos de Viena de 1988, la cual consagra la prelación de la legislación nacional sobre la internacional en el caso específico de la extradición por causa de tráfico de estupefacientes. En efecto, el estatuto internacional anteriormente mencionado, que se encuentra en pleno vigor mundial, dispone en su art. 6 numeral 5 lo siguiente:

**"LA EXTRADICION ESTARÁ SUJETA A LAS CONDICIONES PREVISTAS POR LA LEGISLACION DE LA PARTE REQUERIDA O POR LOS TRATADOS DE EXTRADICION APLICABLES, INCLUIDOS LOS MOTIVOS POR LOS QUE LA PARTE REQUERIDA PUEDE DENEGAR LA EXTRADICION".**

Entonces, si la comunidad internacional ha reconocido como un hecho histórico el imperio de la soberanía nacional por parte de las naciones del orbe, en esta materia tan sensible para la opinión pública de cada país, ¿por qué Colombia va a seguir pagando un tributo tan caro, a las exigencias de muchos Estados desarrollados del mundo en cuanto a la entrega de sus propios habitantes, para ser procesados, juzgados y condenados en muchos casos en naciones con idiosincrasia, lengua y sistema judicial completamente diferentes al nuestro?

Creo, en consecuencia, que no traiciono el mandato popular que recibí de mis electores de la Costa Atlántica y del departamento de Bolívar, al anunciar mi voto favorable para que se consagre en la nueva Constitución colombiana LA NO EXTRADICION DE NUESTROS NACIONALES.

**GUILLERMO GUERRERO FIGUEROA,** constituyente.

#### CONSTANCIA

#### CONFERENCIA DICTADA POR EL DOCTOR

**JOGE MARIA VELASCO GUERRERO EN LA UNIVERSIDAD DE CALDAS EN 1984**

#### EL TRATADO DE EXTRADICION (Ley 27 de 1980)

#### Competencia de la Corte

El artículo 214 de la Constitución confía a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución y en su numeral 2 le ordena decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.

A este propósito, en reciente conferencia dictada en la ciudad de Cali, en el Instituto de Estudios Liberales del Valle del Cauca, por el expresidente Alfonso López Michelsen el día 16 de febrero del año en curso, recordaba el cómo desde 1914, la Corte ha sostenido en forma reiterada, su incompetencia para fallar sobre la exequibilidad de las leyes aprobatorias de los Tratados Públicos, y le increpaba, con razón, su falta de consecuencia con anteriores decisiones suyas. Pues si se había declarado competente para conocer de los actos legislativos reformatorios de la Constitución, en forma sucesiva, en los años 1977 y 1979, del mismo modo debería haber conocido de la acción pública enderezada a obtener la declaratoria de inexistencia de la ley aprobatoria del Tratado de Extradición celebrado por Colombia con los Estados Unidos de América, ya que la Constitución le ordena decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos expresamente atribuidos a su competencia. En oposición al fallo inhibitorio de la Corte, el expresidente expresa:

"... Del mismo tenor y de tiempo inmemorial existe una copiosa jurisprudencia en distintos países en donde las Cortes habían avocado el estudio de Tratados Públicos".

"Por ejemplo, en el dominio del Canadá se aprobó como ley del Parlamento una serie de convenciones sobre derechos laborales de la OIT —la Organización Internacional del Trabajo— y un ciudadano demandó por inconstitucionales dichos tratados, alegando que el gobierno del Canadá no podía negociar temas relacionados con problemas laborales, por cuanto que, dentro de la Organización Federal del Canadá, la Constitución reservaba a los estados la reglamentación de las cuestiones laborales que no eran del resorte del Estado Federal, sino propio de cada uno de los estados. El Consejo Privado, el Privy Council del Canadá, declaró, en efecto, inconstitucional la Convención, por haber violado la autonomía y la soberanía de los estados al negociar sobre temas que escapaban a su capacidad jurídica... Tienen ustedes, en esta sentencia, un ejemplo, entre muchos, en donde la Corte no se declaró inhibida para conocer de un tratado..."

"... Sin embargo, en materia de conflictos entre el derecho internacional y el derecho interno, el caso más notorio es el de los Estados Unidos de Norteamérica, jurisprudencia que posiblemente es la más aplicable a Colombia, puesto que nuestra Carta, de régimen presidencialista, de dos Cámaras de elección popular, de supremacía de la Corte Suprema, corresponde a toda una estructura constitucional inspirada en la Constitución americana. Nuestra Constitución no se originó en la Constitución francesa actual, ni en la Constitución española, ni en la Constitución alemana sino en una Constitución que rige en los Estados Unidos desde hace 200 años y, en consecuencia, tratándose de interpretar la Carta Política de 1886, a los que debemos recurrir, aparte de la doctrina y las sentencias colombianas, tanto en la cátedra como en la Corte Suprema nuestra es a los antecedentes y a las experiencias norteamericanas, porque el modelo, al menos en cuanto a las relaciones entre los poderes u órganos del estado es el norteamericano".



cuatro casos en que, a través de los años, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha declarado inconstitucionales disposiciones de Tratados Públicos celebrados por el gobierno de los Estados Unidos. Traigo aquí unos ejemplos que tienen, desde luego, gran importancia para ver si es cierto que en ningún país del mundo se reconoce la prevalencia "del derecho interno para declarar la inconstitucionalidad de los tratados". En el caso de Clark contra Blendel del año 1853 la Corte norteamericana dijo lo siguiente:

"... Los tratados celebrados por Autoridad Competente constituyen una ley que los tribunales no tienen derecho de anular o desechar, a menos que sus disposiciones violen la Constitución. Es deber de los tribunales interpretar y administrar con mentalidad amplia y espíritu desprevenido los tratados, en orden a hacerlos servir para una perpetua amistad con los pueblos con quien tenemos relaciones, pero en la medida que ello se pueda hacer sin sacrificar derechos individuales o libertades públicas".

El conferenciante señala tres casos en que los Tribunales y la Corte de los Estados Unidos desconocieron Tratados Públicos Internacionales, alegando, ya no siquiera la supremacía de la Constitución sino de la legislación emanada del Congreso sobre el compromiso internacional. Y cita al profesor norteamericano Matthews en 1951, en el siguiente apartado sobre el tema que nos ocupa.

"... La expedición por el Congreso de una ley en conflicto con un tratado no afecta la validez de la obligación internacional que el tratado impone a los Estados Unidos. La contraparte puede justamente protestar por conducto de los canales diplomáticos y, aun acusar a los Estados Unidos de mala fe, pero como ley nacional, desde el punto de vista del derecho interno, el tratado pierde su vigencia y no podrá ser aplicado por los tribunales. La protesta de la contraparte, ha declarado la Corte, debe formularse ante el departamento diplomático del gobierno, el único competente para actuar sobre la materia..."

Hace hincapié el profesor López Michelsen en la tradicional jurisprudencia norteamericana que admite, no sólo que un tratado no es superior a la Constitución, sino que la simple ley ordinaria posterior al tratado prima sobre él, aun a riesgo de tener que enfrentar reclamos y represalias diplomáticas. "Esto, no obstante, la Corte Suprema colombiana —dice— ha creído siempre lo contrario que el derecho interno debe ceder ante el derecho internacional, y en consecuencia, está inhibida en todo lo atinente al juicio de inconstitucionalidad tratándose de leyes que aprueben Tratados Públicos". Más adelante el expresidente reproduce el pensamiento de la Corte así:

"Las leyes aprobatorias de los tratados son leyes *sui generis* porque su contenido es el fruto de una negociación que se lleva al estudio del órgano Legislativo, y no la resultante de una decisión adoptada espontánea y unilateralmente por el Congreso, como las leyes ordinarias. Si el Órgano Jurisdiccional entrara a tomar cartas en el asunto, se convertiría en negociador o la Corte en negociadora si, en ejercicio del artículo 214, llegara a decir, "esto es constitucional, esto no lo es", y echara por tierra un tratado público, infringiendo de paso, las disposiciones inconstitucionales

según las cuales los Tratados Públicos se perfeccionan por la concurrencia exclusiva del Ejecutivo y del Legislativo".

"Y agrega que dicho modo de pensar vale tanto como "coger el rábano por las hojas". Y precisa que lo que va a discutirse es si tanto el Legislativo como el Ejecutivo, individual o colectivamente, tienen competencia para disponer de los derechos y garantías sociales, contemplados en el Título III de la Constitución.

Termino las citas referidas a la Conferencia dictada en Cali por el expresidente López, transcribiendo el artículo 46 de la "Convención de Viena" sobre el derecho de los tratados de 1970.

"... El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado con violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como un vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno".

De los apartes anteriores se desprende, en forma absolutamente clara, que las cortes de los Estados Unidos de América, no atribuyen a los Tratados Públicos Internacionales valor diferente del que conceden a sus propias leyes ordinarias. Emitidas con posterioridad al Tratado, privan sobre él y ni uno ni otras pueden, jamás, privar sobre las garantías fundamentales que la Constitución Americana acuerda a sus nacionales. Así lo reconocen la práctica y la doctrina internacional de los Estados en la aplicación de los Tratados Públicos, como lo demuestra, con meridiana luz, "la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados".

### Valor de los fallos inhibitorios de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional.

El magnífico estudio del expresidente López Michelsen, no resuelve este interrogante, que ciertamente demanda una respuesta consecuente con sus planteamientos.

Un segundo interrogante: ¿Cuándo puede la Corte abstenerse de dar aplicación a los imperativos del artículo 214 de la Constitución Nacional, que le ordenan "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionales por cualquier ciudadano"?

Ningún artículo de la Constitución Política prescribe sobre la materia pero resulta lógico concluir:

1. Que los fallos que no resuelven sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes acusadas en el juicio de Control Jurisdiccional, carecen de efectos obligatorios y

2. Que la Corte puede sí dictar fallos inhibitorios sólo cuando ante ella es acusado nuevamente el contenido material de un acto jurídico, examinado y fallado por la Corte; definitivamente, declarándolo inexecutable puesto que los fallos que el pleno de la Corte dicta en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito en autoridad de cosa juzgada constitucional, en cuyo caso no puede el Congreso reproducir la ley declarada inexecutable, mientras subsistan en la Constitución las mismas normas que

sirvieron para la confrontación de la ley acusada en juicio de constitucionalidad.

Los fallos de la Corte, en ejercicio de sus competencias, como supremo guardián de la Constitución, producen efectos universales, *erga omnes* obligatorios para todos, sin excluir de sus imperativos a los magistrados de la Corte. Sólo en este caso, y solamente en él, puede abstenerse la Corte, o inhibirse, de conocer en lo ya definido por ella en forma definitiva, y ordenar "estar a lo resuelto sobre el particular en el fallo definitivo pronunciado con anterioridad". El fallo inhibitorio, en juicio de constitucionalidad, no define nada. Carece por lo mismo de los efectos de la cosa juzgada, y deja intangibles las competencias que el artículo 215 confía, en sus casos pertinentes, a los jueces y funcionarios de la República que detentan la jurisdicción.

Las providencias que en este último caso dictan los jueces o los funcionarios competentes, producen efectos *inter partes*. El funcionario excluye de aplicación la norma que, en dicho caso, considera abiertamente contraria a la Constitución y aplica la norma constitucional. Pero la ley excluida de aplicación, en ese caso concreto, permanece y puede ser aplicada posteriormente en casos diferentes. Lo contrario ocurre en los fallos que profiere el pleno de la Corte en ejercicio del control jurisdiccional de constitucionalidad. La norma declarada inexecutable, desaparece y no puede ser reproducida por el legislador.

De lo anterior podemos concluir que los fallos que emite el Pleno de la Corte en ejercicio del control jurisdiccional, son absolutos, y que los fallos y providencias que los jueces y los funcionarios suscriben en obediencia de las prescripciones del artículo 215 de la Constitución Política, tienen efectos relativos. En ambos casos, los pronunciamientos de la Corte, de los jueces y de los funcionarios competentes, hacen tránsito a cosa juzgada. En el primero, con imperativos universales, obligatorios para todos. En el segundo, los efectos son referidos únicamente al caso particular sometido a la decisión de los jueces y funcionarios competentes.

En el supuesto primero, —artículo 214—, el caso que la Corte define en el juicio de constitucionalidad, es la ley acusada. Declarada inexecutable, no puede ser reproducida por el legislador. Y nunca más revisada por la Corte.

En el segundo supuesto, —artículo 215—, el caso sometido a la consideración de los jueces o de los funcionarios competentes, es tan sólo un hecho particular de la ley, no la ley misma. Excluida de aplicación en el caso concreto, la ley no desaparece. Permanece. Y nada se opone a su aplicación en lo sucesivo.

### Comentario adicional

Hay quienes sostienen que si la Corte declaró su falta de competencia para ejercer el control jurisdiccional de constitucionalidad sobre la ley 27 de 1980, aprobatoria del tratado, con mayor razón ningún funcionario público que deba aplicarla podrá negarse a hacerlo para en su lugar asumir por su cuenta y riesgo ese control en su caso concreto, pretextando la excepción de inconstitucionalidad (Art. 215 C.N.).

Si con tal afirmación pretendían significar que la competencia de los funcionarios para conocer de la constitucionalidad de la ley aprobatoria de los tratados públicos internacionales desaparece, como conse-



cuencia del fallo Inhibitorio de la Corte, tienen razón. Pero el caso es diferente si lo ofrecido a la consideración de los funcionarios y jueces distintos de los que integran el Pleno de la Corte, no es la ley aprobatoria de los tratados públicos, sino un hecho particular de los que eventualmente pueden estar comprendidos en el tratado mismo.

Veámoslo:

#### Constitucionalidad del Tratado

El Tratado Público Internacional es una ley de valor especial, no derogable por otra de carácter ordinario, pero es una ley. Exhibe sí, una jerarquía legal. Una jerarquía sin rango, como la que exhiben las leyes ordinarias sobre las ordenanzas que emiten las asambleas departamentales, o las ordenanzas sobre los acuerdos que dictan los concejos municipales; jerarquía con rango es distintivo exclusivo de las normas constitucionales, fundamento y razón de ser de la plenitud del ordenamiento jurídico colombiano.

Las normas del Tratado Público Internacional, a pesar de ser normas especiales, están supeditadas a la Constitución Nacional.

Pueden, en determinadas situaciones concretas, ser incompatibles con derechos reconocidos y garantizados por la Constitución, en cuyo entendimiento no cabe su desconocimiento por los jueces y funcionarios obligados a dar aplicación preferente al derecho interno del orden constitucional. Una ley especial, el Tratado Público Internacional, como cualquiera otra ley, puede ser total o parcialmente inexecutable. O aparecer en oposición con los dictados de la Carta, en el solo caso concreto sometido a la decisión de los jueces competentes, como ocurriría, valga el ejemplo, si el hecho —previsto como delito en la legislación de los estados contratantes, prescribe para la misma conducta delictuosa, sometida a la extradición, penas diferentes, más grave la del estado requirente.

¿Privaria, pregunto, en dicho supuesto, la norma extranjera, sobre la norma interna, más favorable, a la luz del artículo 26 de la Constitución Nacional?

#### Garantías fundamentales del proceso

El artículo 26 de la Constitución Política de Colombia es del tenor que sigue:

"Art. 26. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio".

"En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable".

Contiene el artículo 26, lo que la doctrina de los autores y la jurisprudencia nacional de todos los tiempos, conocen como "garantías fundamentales del proceso".

El destinatario privativo de sus previsiones es la persona sindicada de la comisión de un delito, sin distinciones de naturaleza ninguna.

Cuatro son las garantías fundamentales contenidas en el artículo 26:

- a) Legalidad del delito.
- b) Legalidad de la pena.
- c) Legalidad del procedimiento.
- d) Principio de favorabilidad.

El desconocimiento de una cualquiera de las garantías constitucionales contenidas en el artículo 26, vicia el reconocimiento de nulidad constitucional. Así lo reconoce el derecho procesal colombiano, cuando

erige como causal de acusación, en materia penal, de conocimiento por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Es más: la violación por los jueces de una cualquiera de estas garantías constitucionales faculta a la Corte, acorde con jurisprudencia suya, reiterada, sin ninguna excepción, desde 1970, para casar de oficio la sentencia, así la causal de nulidad, por dicho motivo, no hubiere sido expresamente invocada por el recurrente. Esto, a pesar de la prohibición expresa contenida en el artículo 581 del Código de Procedimiento Penal, que establece las limitaciones del recurso y que dice:

"Art. 581. Limitación del recurso. La Corte no podrá tomar en cuenta causales de casación distintas de aquellas que hayan sido expresamente alegadas por las partes".

No una, sino muchas veces, la Corte, frente al desconocimiento por los jueces y magistrados de la República, de una cualquiera de las garantías constitucionales del proceso, prescritas en el artículo 26, ha excluido de aplicación la prohibición del artículo 581 del Código de Procedimiento Penal, de conformidad con el artículo 215 de la Constitución, y no porque el artículo viole, en abstracto, el artículo 26 de la Carta. No es inconstitucional limitar legalmente las competencias de la Corte en materia de Casación Penal. Por el contrario, toda competencia es limitada. Sino que, en esa precisa situación que vengo analizando, la limitación legal, priva al sindicado de los beneficios, no invocados por su apoderado recurrente, previsto como garantía suya, fundamental, en el artículo 26 de la Carta. He aquí un ejemplo especialmente significativo de cómo la ley, de suyo constitucional, como el artículo 581 del C. P. P., puede albergar, en un caso concreto, hipótesis no compatibles con derechos y garantías no reconocidas a los sindicados por la Constitución Nacional. Es la diferencia entre la inconstitucionalidad de la ley, en sí misma considerada, y un hecho particular, comprendido en la ley, que pugna con una de las garantías fundamentales del proceso. En este caso la ley se excluye de aplicación, no por inconstitucionalidad, sino porque uno entre los múltiples casos comprendidos en ella resulta no ajustado a las prescripciones de nuestro estatuto superior. La ley es una abstracción, síntesis comprensiva de un hecho que se multiplica numerosamente. Y sólo cuando la ley, como tal resulta contraria a la Constitución, puede ser declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.

Por este orden de ideas, el Tratado de Extradición, celebrado por Colombia con los Estados Unidos de América, no es de suyo inconstitucional, como lo pretenden sus demandantes en juicio de constitucionalidad, cuyas razones dejó expósitas ese máximo tribunal, sino que sus cláusulas pueden ofrecer paso a situaciones que demanden soluciones análogas a la que he venido considerando. Así cuando las sanciones que prescriben las normas penales de los Estados Unidos de América, para uno de los delitos que contempla el Tratado de Extradición, sean más graves.

No son incompatibles la constitucionalidad del tratado y la exclusión de sus normas en casos y situaciones como los que dejo explicados. Si el silencio de la Corte sobre su constitucionalidad, manifiesta la competencia de los jueces y funcionarios

competentes en el cumplimiento de su obligación de dar aplicación preferencial y perentoria al derecho interno, de jerarquía con rango constitucional.

Y erran ostensiblemente quienes sostienen que el fallo inhibitorio de la Corte Suprema de Justicia obliga la entrega de los nacionales colombianos, sin excepción ninguna, en los eventos contemplados en los apartados a) y b) del ordinal 1º del artículo 8 del Tratado de Extradición, sin otro impedimento válido que el derivado de la obediencia debida por el Gobierno al concepto de la Corte Suprema de Justicia, desfavorable a la solicitud de extradición.

Las argumentaciones de que he venido haciendo mérito, son igualmente explícitas y demostrativas de que no son unos mismos los efectos de los fallos que el pleno de la Corte emite cuando declara inexecutable la norma acusada como inconstitucional, que cuando los expide para declararla inexecutable.

En este último caso, nadie, ni la Corte misma, ni el Congreso, puede oponer recurso alguno de constitucionalidad, en ninguna de las hipótesis posibles de encontrar eventualmente cabida en sus precisiones.

En cambio, cuando la Corte, luego de confrontar la ley acusada con la totalidad de las normas de la Constitución, la declara exequible, en uno o varios casos, muy particulares, pueden entrañarse situaciones en las cuales, no la ley, en sí misma considerada, sino aquellas, las situaciones particulares, resulten violatorias de garantías que la Constitución acuerda a sus nacionales, o a los habitantes de su territorio, que hagan obligatorio a los funcionarios competentes, excluir de aplicación, la ley declarada constitucional, exclusivamente en el caso de carácter excepcional sometido a su decisión y dar aplicación preferencial a las garantías constitucionales.

El artículo 214 de la Constitución confía a la Corte, en Sala Plena, la guarda de la integridad de la Constitución. El artículo 215 delega en todos los funcionarios competentes el principio jerárquico de la Supremacía de la Constitución, para que, en sus casos pertinentes, decidan, no de la suerte de la ley, como tal, pero sí de su exclusión, cuando, ya lo hemos dicho, en situaciones muy particulares, por razón de las mismas, resultare afectada desfavorablemente una garantía constitucional. En ello radica la doble garantía que al favor del control difuso y concentrado rinde la Constitución colombiana al valor supremo de la "seguridad del derecho".

#### Competencia del Gobierno

El artículo 120 numeral 20 de la Constitución Política, dispone:

"Corresponde al presidente de la República: Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional... y celebrar tratados o convenios que someterán a la aprobación del Congreso".

La anterior es competencia exclusiva del presidente de la República y del ministro de Relaciones Exteriores, que, con él, forma el gobierno para el efecto de comprometer al Estado colombiano al favor de los tratados públicos internacionales.

Competencia exclusiva, no es competencia omnímoda. Esta corresponde al presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones, a la decisión de declarar



pueblo, entendido como unidad política homogénea. De él emanan los poderes públicos. De aquí resulta que la competencia del presidente de la República, en orden a la celebración de tratados públicos, es, igual que toda competencia, de naturaleza limitada. Como los demás poderes, el poder ejecutivo, deriva su competencia de la Constitución de la República y está supeditado a ella en la totalidad de sus actos de gobierno. En su condición de funcionario, esto es fundamental, no puede hacer sino lo que la Constitución y la ley expresamente le autorizan. Debe, pues, riguroso acatamiento, lo mismo a la Constitución que a la plenitud del ordenamiento jurídico de la nación, que no puede eludir ni excluir en la celebración de los tratados públicos internacionales. Ni cabe dejar en el olvido, como lo pretende el fallo inhibitorio de la Corte, los ordenamientos de la Constitución Nacional que informan con sus principios rectores la totalidad de nuestras instituciones. Sus principios, fundamento inexcusable de todas las leyes, son complemento obligado, también de los tratados internacionales y de los convenios de la misma naturaleza, que en ejercicio de sus atribuciones y competencias, celebra el presidente de la República con los Estados y entidades del orden internacional.

No puede el presidente, en virtud de la separación de los poderes públicos invadir la esfera de las competencias ajenas a las suyas. *Ni modificar la Constitución de la República a favor de los Tratados Públicos Internacionales. Modificar la Constitución es competencia privativa del Congreso de la República.* (Artículo 218 C. P. N.).

Ni el fallo inhibitorio de la Corte priva al Gobierno de sus competencias constitucionales, derivadas del artículo 215 de la Constitución y del ordinal 20 del artículo 120 de la misma, que en la ejecución de los tratados internacionales le ordenan dar aplicación preferencial a sus normas, pues no existen en la Carta contenidos inconstitucionales.

La Constitución es contemporánea de todas las leyes. Por ello se dice, con razón, que es reformatoria y derogatoria de las mismas.

#### La Extradición de nacionales colombianos

La extradición de colombianos no está prohibida por la Constitución Nacional. Lo tradicional ha sido, no concederla. Y está prohibido ofrecer la extradición de nuestros nacionales. Es la costumbre seguida por la mayoría de los Estados. Y es evidente que la no extradición de nacionales, inspirada en recelos y desconfianzas, bien o mal fundados, persiste no obstante las críticas que la excepción ha recibido de eminentes juristas de todos los tiempos, trayendo, como lo anota Sebastián Soler, profundas alteraciones al principio de *Locus Patris Criminis*, que es y ha sido el dominante. *Inglaterra y Estados Unidos se destacan entre los que defienden el principio territorial.*

#### El Principio de la Especialidad

En la extradición, como un reflejo de reserva de la Ley Penal —dice Soler— y yo diría que las garantías constitucionales fundamentales entrañadas en el Artículo 26 de la Constitución, reproducidas como principios cardinales de nuestro derecho penal, se encuentra incardinado el principio de la especialidad, según el cual, el Estado

que obtiene un delincuente no puede someterlo a juicio diferente o hacerle sufrir otra pena que la que motivó la solicitud de extradición. Soler agrega que también como consecuencia del proceso comparativo "de las dos leyes penales, determinado por el procedimiento de la extradición, se dispone, como condición para concederla, que el reo no sea condenado a una pena mayor que la establecida por la ley del país requerido" *si ésta es más benigna.*

*El principio de la ley más benigna está contenido, expresamente, en los tratados que celebran los países cuya Constitución autoriza la extradición de sus nacionales.*

Nuestra Constitución no la autoriza. Pero no la prohíbe. Pregunta frente al silencio de nuestra Constitución, ¿caben, sin más, las disposiciones del Tratado celebrado por Colombia con los Estados Unidos de América que ignora los principios de especialidad y de favorabilidad? Para los Estados Unidos de América, como tuvimos ocasión de leerlo en la transcripción que hicimos de algunos apartes de la conferencia pronunciada por el expresidente López Michelsen, el 6 de febrero de este año, en la ciudad de Cali, los Tratados Públicos Internacionales no tienen valor superior al de sus leyes ordinarias posteriores, con vista en las cuales, en más de una ocasión, los Estados Unidos han desconocido sus prescripciones, las de los Tratados, cuando afectan derechos y garantías fundamentales que la Constitución Americana acuerda a sus nacionales. *Práctica aceptada y elevada a categoría de ley Internacional por la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados.*

En su artículo 17 —de la Extradición— el Código Penal dispone que la extradición de colombianos se sujetará en lo previsto en los Tratados Públicos. Concede, pues, a los Tratados de Extradición, categoría de norma especial, pero de todos modos supeditada a la Constitución. Como consecuencia lógica, los Tratados Públicos Internacionales que el Gobierno colombiano celebra con otros Estados, se convienen y se cumplen de conformidad con ella. Y nunca con violación de las garantías fundamentales del proceso, entrañadas en el Artículo 26 de la Constitución Nacional. Su omisión es evidente en el Tratado celebrado por el Gobierno de Colombia con el de los Estados Unidos de Norteamérica.

De las cláusulas del Tratado se excluyó, en forma categórica, la entrega de sindicados por delitos políticos y de los conexos con ellos, y de los delitos estrictamente militares.

#### Pena de muerte

"Cuando el delito por el que se solicita la extradición sea punible con la pena de muerte con arreglo a las leyes del Estado requirente y las leyes del Estado requerido no permitan la imposición de dicha sanción por tal delito, se podrá rehusar la extradición a menos que antes de concederse, el Estado requirente de las Garantías que el Estado requerido considere suficientes de que no impondrá la pena de muerte, o de que, en caso de imponerse, no será ejecutado". (Art. 7).

#### Omisiones del Tratado

Nada se dijo en el principio de favorabilidad que la Constitución Nacional reconoce en favor del sindicado y como garantía fundamental del proceso en su

artículo 26. Así, con esta omisión, se cumplió por el Gobierno la obligación de someter el Tratado a la aprobación del Congreso de la República.

¿Podrá el Gobierno, en ejercicio de sus competencias y en cumplimiento del Tratado de Extradición, entregar a sus nacionales, en la hipótesis del artículo 7 del Tratado y tolerar que se les comute la pena de muerte por la de cadena perpetua? Lo pregunto porque el Código Penal Colombiano expresamente consigna que las penas privativas de la libertad no podrán, en ningún caso, sobrepasar de 30 años.

Y si nada se dijo en el Tratado en lo atinente al principio Constitucional que prescribe el de Favorabilidad, como garantía fundamental del proceso, en beneficio del sindicado, como derecho inalienable, suyo, de él, —como corolario del proceso comparativo de las dos leyes penales, determinado por el procedimiento de la Extradición—, ¿podrá el Gobierno otorgarla, con esta limitación, no aprobada por el Congreso?

El Tratado no puede modificar la Constitución. Ni puede el Gobierno, en ejercicio de sus competencias, suplir la no aprobación por el Congreso, constitucionalmente obligatoria, en ambos supuestos, si atendemos al tenor literal del numeral 20 del Artículo 120 de la Constitución. Claro que no.

Si el propósito del Gobierno, por recelo o desconfianza para con los jueces de la República, era escarmentar a los presuntos delincuentes colombianos, sometiéndolos a sanciones y procedimientos más severos, de todos modos, debió incluir en el Tratado el principio constitucional de la aplicación de la ley y del procedimiento más benigno, sometiéndolo luego a la aprobación del Congreso, sin la cual y, al menos en cuanto a los dos supuestos comentados, el Tratado, no lo es, y carece de relevancia jurídica y de obligación para el Gobierno.

Acorde con lo que vengo diciendo parecería estar el anuncio del Gobierno en el sentido de proponer algunas modificaciones al Tratado de Extradición. Aceptadas por el Gobierno de los Estados Unidos de América las modificaciones introducidas, deberán recibir la aprobación del Congreso de la República.

Parece desprenderse claro de lo dicho hasta aquí que, no obstante el fallo inhibitorio de la Corte Suprema de Justicia, éste no podría cumplirse con desconocimiento de las garantías fundamentales del proceso, reconocidas por el Artículo 26 de la Constitución Nacional.

El tratado no es inconstitucional en abstracto. La Constitución no prohíbe la extradición de nacionales. Pero debe obligatoriamente ser excluido de aplicación por los funcionarios competentes, cuantas veces aparezca entrañada en él una situación particular en pugna con la Carta. Se trata, de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Nacional, simplemente de la aplicación preferente que los jueces y funcionarios de la República deben al derecho interno del orden constitucional, cuando sus principios resultan incompatibles con la observancia de las disposiciones especiales, de orden legal, contenidas en el Tratado de Extradición.

*Ámbito de aplicación de la Ley Penal en el espacio y en el tiempo.*

El artículo 20 de nuestro Código Penal



"Tiempo del hecho punible" dice textualmente:

Art. 20: "El hecho punible se considera realizado en el momento de la acción o de la omisión, aun cuando sea otro el del resultado".

Y los artículos 37 y 38 del Estatuto Nacional de Estupefacientes, decreto número 1188 de 1974, de junio 24, dispone como sigue:

Artículo 37.— El que sin permiso de autoridad competente, cultive o conserve planta de la que pueda extraerse marihuana, cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica, incurrirá en presidio de 2 a 8 años y en multa de un mil a cien mil pesos".

Artículo 38.— El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera o suministre a cualquier título, marihuana, cocaína, morfina, heroína, o cualquiera otra droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica incurrirá en presidio de 3 a 12 años y en multa de cinco a quinientos mil pesos".

Los ordinales a) y b) del Artículo 8 del Tratado de Extradición entre Colombia y los Estados Unidos de América, ley 27 de 1980, dicen:

a). Cuando el delito comprenda actos que se hayan realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requirente.

b). Cuando la persona suya Extradición se solicita haya sido condenada en el Estado requirente por el delito por el cual se solicita la Extradición.

En ambos casos es obligatoria la Extradición de nacionales.

El artículo 13 del Código Penal consagra el principio de la territorialidad. La ley penal colombiana se aplicará a toda persona que la infrinja en el territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en el derecho internacional. Y el hecho punible se considera realizado:

1. En el lugar en donde se desarrolló total o parcialmente la acción.

2. En el lugar en donde debió realizarse la acción omitida, y

3. En el lugar donde se produjo o debió producirse el resultado.

El delito de narcotráfico que tipifican los doce verbos rectores es delito de mera actividad que se realiza o consuma en el lugar donde el sindicado cultive, introduzca, saque, transporte, lleve, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera o suministre una sustancia estupefaciente.

Estas consideraciones adquieren importancia frente a las distinciones de la doctrina tradicional concerniente a la clasificación de los delitos, entre otros, los llamados de resultados.

El ordinal 2 del artículo 13 de nuestro Código Penal considera que la comisión del delito, es el de la producción cierta o pretensa de su resultado, y el numeral 1º del lugar donde se desarrolló total o parcialmente la acción. Conviene sería meditar si, previa consulta de los hechos imputados a los sindicados, su conducta es susceptible de haberse realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requirente. O si solamente allá se ejecutaron actos de agotamiento del delito. O si de conformidad con

la ley colombiana (Arts. 37 y 38 del decreto 1188 de 1974) estarían fuera del tipo penal dentro del cual cabría el hecho atribuido al sindicado. Pues es bien sabido que lo que yace más allá de los límites del tipo penal no corresponde, por ningún modo, al resultado del delito.

Es decir que habida consideración de la naturaleza de la acción que comprende los verbos rectores de los artículos 37 y 38, se habría consumado en Colombia, y la competencia para conocerlo correspondería a los jueces nacionales, sin que su competencia sufra distorsiones por el hecho de que en el Estado requirente se hubieran ejecutado actos de agotamiento del delito, ajenos a su tipicidad.

Por último, no sobra recordar, como lo hace la Corte Suprema de Justicia, en fallo del que fue ponente el Honorable Magistrado Alfonso Reyes Echandía, que estas mismas conductas están castigadas en los Estados Unidos de América con penas hasta de veinte años. Y una vez más echo de menos la ausencia del principio de favorabilidad, omitido en el Tratado de Extradición, que el artículo 26 de la Carta consagra como garantía fundamental del proceso en beneficio del sindicado y de su defensa.

### Conclusiones

1. La Corte carece de competencia para inhibirse de conocer en juicio de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los Tratados Públicos Internacionales. El artículo 214 numeral 2 de la Constitución, es perentorio, y le ordena decidir definitivamente sobre la inexecutable de todas las leyes y de los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, y 30 de la Constitución Nacional cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.

La decisión de la Corte, como acertadamente lo decía Berner, de otras decisiones similares, y como lo repiten muchos autores, es un caso que está fuera del derecho, un acontecimiento infortunado, ocurrido fuera de su área, que no declara, no impide ni reconoce nada. Sin efectos jurídicos relevantes. (Cita de Jiménez de Asúa).

Afirmar, como lo dice la Corte que:

"Si declaro su falta de competencia para ejercer el control de constitucionalidad (Art. 214 C.N. sobre la ley de 1980, aprobatoria del Tratado, con mayor razón ningún funcionario público que deba aplicarla podrá negarse a hacerlo para en su lugar asumir por su cuenta y riesgo ese control en un caso concreto, pretextando la excepción de inconstitucionalidad. (Art. 215 C.N.).

Y que, "...si todo esto es evidente, la Extradición de nacionales no permite objeción alguna de carácter constitucional. Y menos cuando, sobre bases de absoluta reciprocidad, se busca con ella la represión de algo que como el delito no tiene patria...", es una enormidad imperdonable.

Y vale tanto como decir que el fallo inhibitorio ha suprimido el principio de la excepción de inconstitucionalidad y restablecido, para el caso de la extradición, el principio, en buena hora desaparecido, según el cual las leyes se presumían constitucionales, mientras no hubieran sido declaradas inexecutable por ella. Presunción inadmisibles, que impedía ciertamente, la excepción de inconstitucionalidad.

El segundo apartado de su motivación, que reproduzco entre comillas, es un argumento retórico, sin ningún sustento jurídico.

Sólo el fallo de inexecutable priva a los funcionarios competentes y a la Corte misma que lo dicta, volver a ocuparse del contenido material del acto jurídico declarado inconstitucional. Reitero que los fallos de inexecutable hacen tránsito a la cosa juzgada constitucional. La ley declarada inexecutable no puede ser reproducida por el legislador.

Los fallos inhibitorios no obligan siquiera a los jueces que los expiden. Esta fue la razón que hizo posibles las sentencias que expidió la Corte para declarar inexecutable los Actos Legislativos reformativos de la Constitución números 2 de 1977 y 1º de 1979.

El fallo inhibitorio se pronuncia cuando el caso sometido a la decisión de los jueces ha sido ya definido con anterioridad, o cuando la competencia corresponde a otro funcionario.

La Corte Suprema de Justicia, por ordenamiento expreso del numeral 2 del Art. 214 de la Constitución, es delegatorio exclusivo de la competencia para decidir definitivamente y con imperativos universales sobre la inexecutable de todas las leyes. Pero su declaración de incompetencia para conocer en el juicio de constitucionalidad de la Ley 27 de 1980, por medio de la cual se aprueba el Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979, toca solo con ella, y su fallo, por inhibitorio, no permite presumir la constitucionalidad del Tratado, que solamente la Corte podía declarar. Pero además, el Artículo 215 de la Carta impide la posibilidad de dicha presunción y abre paso a la exclusión de sus predichos por la vía de la excepción. Y por inhibitorio, el fallo de la Corte, no excluye de aplicación, en el caso concreto, los imperativos del artículo 215 de la Constitución nacional.

2. Solo por abundar en argumentaciones y a riesgo de aparecer redundante en exceso, insisto en que, aun la ley declarada ajustada a la Constitución, es decir, executable, puede ser exceptuada por los funcionarios competentes, en los casos exclusivos que de su aplicación resulten afectados derechos individuales y garantías fundamentales reconocidas por la Constitución. Sobre el particular abundan los ejemplos en los fallos emitidos por la Sala Penal de Casación. La ley, por muy afortunada que sea su redacción, contiene, en abstracto, un modelo estereotipado al que deben ajustarse, con precisión, las muchas divisiones de su multiplicador, o sea, los numerosos casos de la vida real que se comprenden en el caso ideal entrañado en la ley.

Siempre son posibles situaciones excepcionales, en las cuales, la aplicación de la ley afecta derechos y garantías constitucionalmente protegidos. Tuve ya ocasión de referirme, en páginas anteriores, a una, entre otras, de aquellas situaciones que, la Corte, en Sala de Casación Penal, excluyó de aplicación los imperativos del artículo 581 del C. de P.P. que limita su competencia para conocer en el recurso extraordinario de Casación, exclusivamente los motivos de que hace mérito el actor, alegados por él, en la causal invocada. Y le prohíbe en forma perentoria, entender los motivos de una causal no invocada por el



recurrente. Y por este modo se abrió paso en la Corporación la *Casación de Oficio* con fundamento en sentencias pronunciadas por los tribunales en procesos viciados de nulidad de carácter insubsanable, así la causal pertinente, no hubiere sido invocada por el procesado recurrente. En ese proceso estaba comprometida una garantía fundamental del derecho de defensa. Sin la excepción de inconstitucionalidad protagonizada en dicha situación por el artículo 581 del C.P.C., no hubiere sido posible a la Corte salvaguardar esa garantía fundamental. El Art. 581 del C.P.C. es norma exequible no incompatible con la Carta. De ordinaria aplicación por la Sala de Casación Penal. Y con fundamento en la exclusión de sus mandamientos, en esa oportunidad, nadie se antojaría demandarla en juicio de constitucionalidad. Omito la cita de ocurrencias similares porque no las juzgo necesarias. Y quede claro que ni el fallo inhibitorio, ni la sentencia de la Corte que declara la constitucionalidad de una ley, así esa ley sea la 27 de 1980, aprobatoria del Tratado de Extradición, tiene la virtud de evitarles el riesgo común a todas las leyes constitucionales, de albergar, excepcionalmente, situaciones de parecida naturaleza incompatible, igual a la que dejo apuntada en líneas anteriores. Así la omisión en el Tratado de principios de universal acatamiento por el derecho internacional, tales como el de Especialidad y el de Favorabilidad o aplicación de la ley y del procedimiento más benignos.

La práctica del derecho, millonaria de acontecimientos, en su constante dinamismo rebasa la inercia de las categorías. Y en circunstancias extraordinarias ha hecho posible que el derecho penal reconozca, en favor del sindicado, inclusive situaciones supraconstitucionales. Es la figura jurídica que la doctrina de los autores alemanes y de sus Cortes de Justicia, introdujeron al ejercicio de la judicatura, con la denominación de *imposibilidad de asumir otra conducta*, en casos no justificados por la Ley, pero que no repugnan con las normas de cultura. La oposición, aparentemente contradictoria, entre el hecho y la Ley, se supera, dialécticamente, por el principio de equidad, que hace flexibles los imperativos de una Ley de cuya aplicación estricta se derive una sentencia legal y al tiempo injusta.

Son estos casos los que invitan a pensar que también la dinámica del delito puede colocar, igualmente, a la sociedad en condiciones extraordinarias de necesidad que eventualmente obliguen al Gobierno obrar en defensa de aquella que por razones de conveniencia, restringiendo el principio de Favorabilidad que las instituciones acuerdan al sindicado. Ocurre cuando el derecho avanza a la zaga de acontecimientos que reclaman *reformas de fondo*, capaces de parificar las instituciones con los nuevos signos de los tiempos, que permitan su evolución pacífica, más fecunda que la revolución, siempre obligada a construir sobre sus propias ruinas. Es mejor así, y no que los Gobiernos acudan al recurso de la necesidad o de las razones de conveniencia, incompatibles con el pacto social. Todo es preferible ante la alternativa de que las razones de Estado disminuyan el señorío de la Constitución.

### Competencia exclusiva y discrecional del Gobierno

3. Obtenido el concepto favorable de la

Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, es potestativo del Gobierno otorgar o negar la extradición solicitada por el requirente. Más, si decide otorgarla, debe hacerlo con rigurosa sujeción a la Constitución y leyes de la República, y jamás por razones de conveniencia.

El primer mandatario de la Nación debe hacer exclusivamente lo que la Constitución y la Ley le autorizan expresamente.

Procedió así el Gobierno en el caso de Lucas Gómez Van Grieken —Resolución N° 226 del 23 de noviembre de 1983—

Dijo:  
"7°... para conceder o negar la extradición, el Gobierno debe tener en cuenta si existe conflicto entre las leyes nacionales y las internacionales, a fin de (cuando juzga en materia penal) dar prevalencia a las nacionales por la primacía territorial; y, si están envueltas cuestiones de estatuto personal, por razón del sujeto, sea nacional o extranjero".

En el numeral 12 de la misma Resolución, reconoció expresamente que la conducta —introducir a Estados Unidos, desde territorio Colombiano, cocaína y marihuana para ser distribuidas allí—, ofrece la característica de constituir delito cometido en Colombia referente a la violación del Estatuto Nacional de Estupefacientes, con la nota específica de haberse cometido y consumado en el territorio nacional, así el final o actos de agotamiento del delito tuviera ocurrencia en el territorio estadounidense, puesto que, ante la ley colombiana, esa conducta delictual, de mera actividad, ya había aquí realizado y consumado, en su integridad, los caracteres compositivos del hecho punible imputado. Los actos de agotamiento o consecuencias finales, por fuera del "tipo delictivo", no pertenecen al resultado.

Dice literalmente la Resolución N° 226, numeral 12°:

"... Los delitos relacionados con el narcotráfico, *lesionan y violan en primer término la legislación del país donde empieza su ejecución*. Si consideramos estos delitos como un encadenamiento en el tiempo y en el espacio, de actos dolosos, se ve que la violación a la legislación del país donde se inician, en este caso Colombia, es la primera en presentarse. Esto marca la primacía de la jurisdicción nacional para castigarlos".

Los criterios del Gobierno, consignados en la Resolución N° 226 del 23 de noviembre de 1983, se ajustan en un todo a la naturaleza de las conductas delictivas que describen los verbos rectores en los artículos 37 y 38 del decreto 1188 de 1974, delitos en los cuales, la acción, realiza el tipo y consuma el resultado, en forma instantánea, y por idéntico modo determina la competencia en el juez del lugar de su comisión.

Los actos de agotamiento del delito ejecutados en territorio de otros Estados, carecen, en orden a la extradición, de efectos jurídicos relevantes. Y, por las mismas razones, los delitos conexos con el de narcotráfico, cometidos en territorio extranjero, con vista en el fenómeno de la extradición, son atraídos, para su juzgamiento, por la competencia de los jueces colombianos, o sea, la del lugar en que la acción agotó los caracteres de la figura delictiva.

La doctrina sentada por el Gobierno en la Resolución número 226 de 23 de no-

viembre de 1983, es de carácter general, clara y precisa en sus conceptos, y acorde con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia y consecuente con ella.

"... el Gobierno de Colombia no discute la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Tratado, sino que opone las reglas del derecho penal interno a las reglas del internacional, en materia en que hay evidente conflicto del hecho de referirse a la misma materia y ser constitutivo de una definición de competencia para juzgar el delito como cuestión que está por encima del fenómeno procesal de la extradición".

Así lo resolvió el Gobierno, no cabe duda, en atención a que la competencia está informada por el principio de validez universal, del debido proceso, con arraigo en el artículo 26 de la Carta, que

"... ordena someter a la persona a quien se imputa un acto delictivo, a la jurisdicción de las autoridades competentes; las cuales, en el caso de nacionales y por razón de los delitos cometidos dentro de nuestro territorio, son los jueces colombianos. Además, es de naturaleza que el ciudadano debe ser juzgado de manera preferente en su país, por sus jueces, bajo sus leyes, sus costumbres y su lengua, todo lo cual garantiza el principio Constitucional cuyo origen está en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y cuya fuente fue la Constitución de los Estados Unidos". De acuerdo.

Nadie intentaría jamás discutir la jerarquía y el rango Constitucionales de estos principios de elevada estirpe jurídica.

Contrario a lo afirmado en el párrafo precedente, dice ahora el Gobierno:

"... La prevención y represión del delito no constituyen problemas que puedan ser circunscritos a los reducidos ámbitos territoriales de un país, los sentimientos de justicia y equidad aceptados universalmente llevan al reconocimiento del interés de todos los países que hacen parte de la comunidad de las naciones, al enfrentamiento paralelo y solidario del grave problema de la criminalidad".

Sino que, dicho enfrentamiento paralelo y solidario, no comporta la entrega al país requirente, por modo exclusivo y excluyente, de principios, igualmente fundamentales, de soberanía y competencia.

El párrafo transcrito entre comillas vale lo mismo para los Estados y sus predicados deben cumplirse sin ultraje al principio de preferencia de las normas constitucionales del país requerido, cuando lo digo entre comillas, "la competencia para conocer de los delitos de narcotráfico atribuidos a nuestros nacionales, corresponda, por su naturaleza, a los jueces colombianos". No se justifica renunciar a ella por razones de conveniencia.

Salta a los ojos la ostensible contradicción entre las motivaciones que sustentan jurídicamente las resoluciones gubernamentales de noviembre de 1983 y de noviembre de 1984, referidas a una misma conducta delictiva. La primera, para negar la extradición y, la segunda, según la cual donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición.

Las razones de conveniencia pueden y deben ser aplicadas para no conceder la extradición. La discrecionalidad para otorgarla, no excusa al Gobierno de hacerlo con estricta sujeción a los imperios de nuestro Estatuto Superior.

En derecho penal, las razones de con-



veniencia y las de equidad cuentan privativamente en favor del sindicado, y, por elemental consecuencia, carecen de todo valor jurídico para sustentar la extradición de nacionales, con menoscabo de más de una de las garantías fundamentales del proceso.

El "tipo delictual" del narcotráfico es agotado por la acción, en su integridad y en forma instantánea. No cabe duda, la competencia para conocer de esta infracción penal y de los delitos conexos con ella corresponde a los jueces colombianos.

Aquí tuvieron comienzo y consumación los hechos delictuosos de narcotráfico atribuidos a nuestros nacionales, y los perjuicios recibidos por los Estados Unidos de América, como consecuencia de los mismos, son actos de agotamiento de un delito consumado en Colombia. Por estar más allá o por fuera del "tipo" no pertenecen a su resultado. Los delitos conexos con él, acordes con el principio de la doble imputación y de la continuidad de la

causa, deben juzgarse en un solo proceso por los jueces del lugar donde tuvieron comienzo y consumación. Así lo reconoce, paladinamente el Gobierno en la Resolución número 226 cuando afirma:

"... Cada Estado puede castigar el acto realizado en su país, si constituye por sí solo un hecho punible. De lo contrario, se dará preferencia al derecho de soberanía local en que el delito se haya consumado".

Y cuando agrega:

"No estando contemplado en el tratado el problema de los delitos medios para el delito fin, la decisión que el Gobierno tiene competencia para tomar respecto de los nacionales, se encuentra dentro del inciso 1° del artículo 8° de la ley 27 de 1980, pero sólo con relación a los delitos medios y a los delitos fines cometidos por los nacionales fuera del territorio colombiano. Porque los delitos medios cometidos íntegramente dentro de nuestro territorio, por ser autónomos, son de la exclusiva competencia de las autoridades colombianas".

El principio de Territorialidad incluye el de Soberanía.

4. La Constitución Nacional informa con sus principios la plenitud del ordenamiento jurídico colombiano y el Tratado de Extradición, en el sistema jurídico de los dos Estados, es una ley de categoría especial, supeditada a los mandamientos constitucionales.

El Tratado omite en forma ostensible y manifiesta el Principio de Favorabilidad que la Carta prescribe en su artículo 26. Con esta omisión fue aprobado por el Congreso de la República, en abierta contradicción con una de las garantías fundamentales del proceso, de rango constitucional. Así aprobado, no puede ser corregido, adicionado ni cumplido, sino previos los trámites exigidos por el numeral 20 del artículo 120 de la Constitución Política. Y como la ley se aplica en su totalidad y nunca parcialmente, por idéntico modo, el Tratado, en los casos pertinentes, debe ser excluido de aplicación.

# Del Ordenamiento Territorial

Reforma a las Asambleas Departamentales, Consejos Intendenciales y Comisariales

## PROPUESTA DEL DR. GUSTAVO ZAFRA

### NOCIONES GENERALES

**ARTICULO 1°.**— Son límites de Colombia los que se hubieren fijado, o en lo sucesivo se fijaren, por tratados internacionales válidamente celebrados y ratificados, conforme a la Constitución y a las leyes, por laudos arbitrales, por sentencias, debidamente reconocidos por el derecho internacional o las partes.

Forman igualmente, parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

También son parte de Colombia el espacio aéreo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, de conformidad con los tratados internacionales vigentes o con la ley colombiana en ausencia de los mismos.

El segmento de la órbita geostacionaria es un recurso natural que goza de la especial protección del Estado. En consecuencia, a éste corresponde un derecho preferencial para su explotación, de acuerdo con los tratados internacionales.

**ARTICULO 2°.**— Son entidades territoriales los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen

## PROPUESTA DE LA ASOCIACION DE DIPUTADOS

### ARTICULO 1°.— QUEDA IGUAL

### ARTICULO 2°.— QUEDA IGUAL

## PROPUESTA DEL DR. GUSTAVO ZAFRA

aquellos, así como los territorios indígenas, los cuales podrán asociarse.

También tienen el carácter de entidades territoriales las regiones y las provincias que se organicen conforme a esta Constitución y la ley.

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos, según lo establezca la Constitución.

**ARTICULO 3°.**— Fuera de la división general del territorio, habrá las demás que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

**ARTICULO 4°.**— Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y los casos que ésta determine, se hará el examen periódico y la revisión de los límites de las entidades territoriales. Como resultado de esas revisiones, se publicará el mapa oficial de la República.

**PARAGRAFO:** El Gobierno organizará e integrará la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere de caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de esta Constitución. La comisión cumplirá sus funciones durante un periodo de tres años. La ley

## PROPUESTA DE LA ASOCIACION DE DIPUTADOS

### ARTICULO 3°.— QUEDA IGUAL

### QUEDA IGUAL



### PROPUESTA DEL DR. GUSTAVO ZAFRA

podrá darle carácter permanente; en este caso, fijará la periodicidad con la cual cumplirá sus trabajos.

#### DE LOS MUNICIPIOS

**ARTICULO 5°.**— Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos conforme a la ley, construir la infraestructura física local, ordenar el desarrollo de su territorio, propiciar la participación comunitaria y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

**ARTICULO 6°.**— En cada municipio habrá una corporación administrativa de elección popular, para periodos de cuatro años, que se denominará Concejo, la cual estará integrada por el número de miembros que determine la ley, teniendo en cuenta la población respectiva, los que sólo podrán ser reelegidos por un periodo. No se elegirán concejales suplentes.

En caso de falta absoluta de un concejal, será remplazado por el siguiente candidato no elegido en la misma lista.

**ARTICULO 7°.**— Corresponde a los Concejos:

1. Reglamentar las funciones y la oportuna y eficiente prestación de los servicios a cargo de los municipios.

2. Adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer prótémpe precisas funciones de las que corresponden a los concejos;

4. Votar, de conformidad con la Constitución y la Ley, los tributos y gastos locales;

5° Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos;

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales, y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta;

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda;

8. Elegir el personero para el

### PROPUESTA DE LA ASOCIACION DE DIPUTADOS

#### QUEDA IGUAL

**COMENTARIO:** La ley garantizará las transferencias y asignación de recursos necesarios para el cumplimiento de dichas funciones.

#### QUEDA IGUAL

#### PARAGRAFO NUEVO.—

La ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales, la época de sesiones ordinarias y la remuneración, las prestaciones y servicios sociales a que tienen derecho los miembros de cada corporación.

#### QUEDA IGUAL

5°. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, con las modificaciones o adiciones necesarias, de acuerdo a la ley.

8. Elegir el personero y contratar a los revisores fiscales, para el periodo que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.

9. **NUEVO** fijar las tarifas de los servicios públicos dentro de su jurisdicción, de acuerdo a la competencia que para el efecto, establezcan la Constitución y la Ley.

10. **NUEVO:** Ejercer el control político-administrativo sobre los actos de Gobierno de los secretarios del despacho, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden muni-

### PROPUESTA DEL DR. GUSTAVO ZAFRA

periodo que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine;

9. Los demás que la Constitución y la ley les asignen.

**ARTICULO 8°.**— En cada municipio habrá un alcalde, que será jefe de la administración local, elegido popularmente, para periodos de cuatro años, y no será reelegido para el periodo siguiente.

En cada municipio habrá un alcalde suplente, elegido el mismo día que el principal, quien remplazará al titular en los casos de falta absoluta. La ley determinará lo relativo a las faltas absolutas del alcalde suplente y la forma de remplazarlo.

**ARTICULO 9°.**— Son atribuciones de los alcaldes:

1° Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas departamentales, los decretos del gobernador y los acuerdos de los concejos, así como las disposiciones emanadas de los entes territoriales del nivel superior al municipio;

2. Como jefe de la policía local, conservar el orden público en el municipio, conforme a las disposiciones nacionales;

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, y nombrar y remover los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local;

4. Suprimir o fusionar las entidades y órganos municipales, si lo considera necesario, para la buena marcha de la administración;

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo de planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos, los cuales se presentarán para su reflexión con la comunidad en cabildos abiertos, sesenta días antes de la presentación a los respectivos concejos;

6. Sancionar y promulgar los proyectos de acuerdo, que hubieren sido aprobados por el Concejo, y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico vigente;

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos municipales y fijar sus emolumentos, con arreglo a los acuerdos correspondientes, y sin crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el

### PROPUESTA DE LA ASOCIACION DE DIPUTADOS

cipal, mediante el uso de la moción de censura aprobado por las 2/3's partes de sus miembros.

11. **NUEVO:** Autoconvocarse a sesiones extraordinarias, cuando no obstante existiendo circunstancias de urgencia que así lo requieran, se negare el ejecutivo a convocar.

12. **NUEVO:** Abstenerse de delegar sus funciones al Ejecutivo.

13. Las demás que la Constitución y la ley les designen.

**ARTICULO 9°.**— Son atribuciones de los alcaldes:

1°. Igual.

2. Como jefe de la policía local, conservar el orden público en el municipio, conforme a las disposiciones nacionales y departamentales;

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, y nombrar y remover los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local; y los demás funcionarios y empleados de su competencia.

4. Suprimir o fusionar con la autorización del Concejo Municipal.

7°. Con la aprobación del Concejo Municipal podrá crear los empleos municipales y fijar sus emolumentos...



**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

presupuesto inicialmente aprobado;

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentando un informe general sobre su administración, cada vez que aquel se instale en sesiones ordinarias; convocarlo a sesiones extraordinarias; en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue citado;

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; y

10. Las demás que la Constitución y las leyes le señalen.

**ARTICULO 10.—** Quienes eligen el alcalde, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

**ARTICULO 11.—** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y de asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los Concejos dividirán el territorio de sus municipios en comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos, habrá una junta comunera de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes atribuciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y de obras públicas;

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área bajo su autoridad y las inversiones que se hagan en el municipio con recursos del presupuesto nacional, regional, departamental, distrital o municipal;

3. Apropiar las partidas globales que se le asignen en el presupuesto municipal de gastos;

4°. Ejercer las funciones que le deleguen los concejos y otras autoridades locales; y

5°. Las demás que le señale la ley.

**PARAGRAFO TRANSITORIO:** Las juntas administradoras locales, conformadas a la fecha de vigencia de la presente Constitución, pasarán a ser juntas comuneras.

**ARTICULO 12.—** Las entidades territoriales fronterizas podrán adelantar directamente con el país vecino programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS**

**ARTICULO 10.— QUEDA IGUAL**

**ARTICULO 11.— QUEDA IGUAL**

**ARTICULO 12.— IGUAL**

**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

servicios públicos y la preservación del medio ambiente.

La ley podrá establecer, para las zonas de integración fronterizas, normas especiales en materia cambiaria, fiscal y turística, de conformidad con acuerdos o tratados internacionales.

**ARTICULO 13.—** Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan la contribución de valorización.

**PARAGRAFO TRANSITORIO.—** A partir de la vigencia fiscal de 1992, el Gobierno reducirá hasta su eliminación total, en un término no mayor de tres años, las sobretasas u otras formas de recargo al impuesto predial que por ley existen a favor de las entidades nacionales, regionales y departamentales.

Las entidades territoriales que a la fecha de vigencia de esta Constitución tengan pignorados ingresos provenientes de sobretasas ordenadas por la ley, las continuarán cobrando por un término no mayor al del vencimiento del respectivo contrato.

**ARTICULO 14.—** Presúmese de derecho que son válidas las creaciones de municipios hechas por las asambleas departamentales antes del 31 de diciembre de 1990.

Erigense en municipios los corregimientos intendenciales y comisariales constituidos antes del 31 de diciembre de 1990.

**ARTICULO 15.—** El mandato conferido a todo funcionario elegido popularmente en circunscripción uninominal podrá ser revocado previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que establezca la ley. Exceptuase de esta disposición el presidente de la República.

**DE LOS DISTRITOS  
Del Distrito Capital**

**ARTICULO 16.—** Erigese a Santafé de Bogotá en Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que se dicten para la ciudad y las normas vigentes para los municipios.

La ley fijará los principios y criterios generales a que deberá someterse el Concejo para dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características económicas y sociales de cada una de ellas, y asignar funciones al Distrito, a las localidades y a sus autoridades.

Con sujeción a las limitaciones que establezca la ley, el

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS**

**ARTICULO 13.— IGUAL**

**ARTICULO 14.— IGUAL**

**ARTICULO 15.— IGUAL**



**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

Concejo Distrital creará los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito.

**ARTICULO 17.—** El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de cien mil, y los locales, de un concejal por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil que albergue la respectiva localidad.

La elección de alcalde mayor, de alcaldes locales y de concejales distritales y locales se hará en un mismo día para periodos de cuatro años. La ley también podrá disponer que el nombramiento de alcaldes locales se haga por el alcalde mayor para periodo igual de terna enviada por el correspondiente Concejo local.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor y éste a los alcaldes locales.

**ARTICULO 18.—** Las juntas directivas de las entidades descentralizadas distritales estarán integradas por los funcionarios que determinen sus estatutos orgánicos, por dos delegados escogidos en reunión de alcaldes locales y por dos miembros más elegidos por los usuarios de los respectivos servicios. Los concejales distritales y locales no podrán hacer parte de dichas juntas.

**ARTICULO 19.—** Los Concejos locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República.

**ARTICULO 20.—** Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos, mediante votación que tendrá lugar cuando el Concejo Distrital haya manifestado su acuerdo con esa vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito.

**ARTICULO 21.—** Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS**

**ARTICULO 17.— IGUAL**

**ARTICULO 18.— IGUAL**

**ARTICULO 19.— IGUAL**

Las rentas departamentales que se causen en Bogotá, son del Departamento de Cundinamarca.

**ARTICULO 20.— IGUAL**

**ARTICULO 21.—** Con el fin de garantizar el equilibrio del desarrollo del territorio comprendido por el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca, la ley dividirá, de conformidad con el artículo 3.º,

**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un distrito metropolitano con los municipios circunvecinos, y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

**ARTICULO 22.—** (TRANSITORIO). Si durante los ciento veinte días siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dictare la ley a que se refieren los artículos anteriores, el Gobierno por una sola vez, expedirá las normas correspondientes.

**De los Distritos Metropolitanos**

**ARTICULO 23.—** La ley erigirá en distritos metropolitanos, oído el concepto de los Concejos respectivos y previa consulta popular, el territorio de las ciudades mayores de 300.000 habitantes y los municipios y localidades aglomeradas a ellas territorial, social y económicamente, que por sus características especiales lo requieran y les autorizará a crear los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La incorporación de un municipio podrá someterse a referendo en el mismo.

A los distritos metropolitanos les será aplicable el régimen constitucional y legal ordinario de los departamentos y las normas especiales que se dicten para ellos. Estarán desagregados del territorio de los departamentos para todos los efectos jurídicos, exceptuando lo relativo a la circunscripción electoral específica para el legislativo nacional. Las rentas departamentales que se causen en el Distrito son de propiedad del departamento y la ley determinará el porcentaje de estas que será cedido al Distrito.

El municipio núcleo, atendiendo razones de población y condiciones económicas y sociales, y de conformidad con la Constitución y las leyes, podrá dividir su territorio en municipios interiores. A estos y a los integrados les será aplicable el régimen constitucional y legal ordinario de los municipios y mantendrán los servicios de registro, notarial y jueces municipales.

En cada Distrito metropolitano habrá un alcalde quien será el jefe de la administración y una corporación administrativa que se denominará Concejo metropolitano.

El alcalde y el concejo metropolitano y los alcaldes y los concejos municipales serán elegidos en un mismo día y por un periodo de cuatro años, no

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS**

de esta Carta, este territorio, para la planificación y la prestación conjunta de servicios a su cargo.

**De los Distritos Metropolitanos**

**ARTICULO 23.— QUEDA IGUAL**



### PROPUESTA DEL DR. GUSTAVO ZAFRA

reelegibles para el periodo siguiente, por el voto universal de los ciudadanos residentes en los respectivos territorios. El Concejo metropolitano y los municipios estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, atendida la población respectiva.

**PARAGRAFO.—** El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter. Podrán adquirir la categoría de Distritos metropolitanos previa consulta en los municipios de su jurisdicción.

**PARAGRAFO TRANSITORIO.—** Las áreas metropolitanas organizadas actualmente continuarán rigiéndose por las normas que regulaban su funcionamiento. La ley, con estricta sujeción a lo dispuesto en este artículo, las erigirá en distritos metropolitanos en el plazo improrrogable de un año.

### DE LAS PROVINCIAS

**ARTICULO 24.—** Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a uno o varios departamentos.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán constituirse y organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integren.

Las provincias se constituirán por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o por un número de ciudadanos que determine la ley.

Para el ingreso de una provincia deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

Cada municipio vinculado aportará de sus ingresos corrientes un porcentaje que fijarán los concejos municipales, con el fin de garantizar el cumplimiento de funciones de la respectiva provincia. Cuando un departamento se divida en provincias, transferirá un porcentaje de sus rentas con el mismo objeto.

**PARAGRAFO TRANSITORIO.—** En el término de tres años las asociaciones de municipios existentes a la fecha de expedición de esta Constitución se transformarán en provincias, y sus competencias y recursos serán asumidos por ésta, de conformidad con las leyes. Se exceptúan de lo anterior las asociaciones relativas a terri-

### PROPUESTA DE LA ASOCIACION DE DIPUTADOS

### De las Provincias ARTICULO 24.— QUEDA IGUAL

### PROPUESTA DEL DR. GUSTAVO ZAFRA

torios de los municipios que, de conformidad con esta Constitución, sean erigidos en distritos metropolitanos.

### DE LOS DEPARTAMENTOS

**ARTICULO 25.—** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

**ARTICULO 26.—** La ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan estos requisitos y condiciones:

1. Que así lo soliciten las tres cuartas partes de los concejos de los municipios que han de formar el nuevo departamento.
2. Que el nuevo departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y recursos propios suficientes para atender el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo.
3. Que el territorio interesado tenga un producto interno bruto no inferior al 1.5% del producto nacional.
4. Que aquel o aquellos que fuebre segregado quede cada uno con población y porcentaje del producto interno bruto, por lo menos iguales a los exigidos para el nuevo departamento.

La ley que cree un departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades.

La ley podrá segregar territorio de un departamento para agregarlo a otro u otros limitrofes, teniendo en cuenta la opinión favorable de los concejos municipales del respectivo territorio y el concepto previo de los gobernadores de los departamentos interesados, y siempre que aquel o aquellos que fueren segregados, quede cada uno con la población, recursos y porcentaje del producto interno bruto exigido para un nuevo departamento en el momento de su creación.

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por la comisión nombrada por la Rama Legislativa.

### PROPUESTA DE LA ASOCIACION DE DIPUTADOS

### De los Departamentos ARTICULO 25.— QUEDA IGUAL

### ARTICULO 26.— QUEDA IGUAL



**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

**ARTICULO 27.—** En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará consejo departamental, el cual estará integrado por no menos de once ni más de treinta y un miembros. La ley creará círculos electorales al interior de cada departamento, teniendo en cuenta la población respectiva. No se elegirán consejeros suplentes.

En caso de falta absoluta de un consejero, éste será remplazado por el siguiente candidato no elegido en la misma lista.

No habrá reelección de los consejeros departamentales para el período inmediato.

**ARTICULO 28.—** Corresponde al consejo departamental:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento;

2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación departamental, el desarrollo económico y social, el apoyo, financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte departamental, el medio ambiente, las obras públicas departamentales, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de fronteras;

3. Adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social, así como los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento;

4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de funciones departamentales;

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el correspondiente presupuesto anual de rentas y gastos del departamento;

6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios y segregar o agregar territorios municipales y organizar provincias;

7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta;

8. Dictar normas de policía administrativa en todo aquello que no sea materia de disposición legal;

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS**

**ARTICULO 27.—** En cada departamento habrá una Corporación administrativa de elección popular, que se denominará ASAMBLEA DEPARTAMENTAL.

No se elegirán DIPUTADOS suplentes.

En caso de falta absoluta de un Diputado, éste será remplazado por el siguiente candidato no elegido en la misma lista.

**ARTICULO 28.—** Corresponde a la Asamblea Departamental:

**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

9. Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tunc, precisas funciones de las que corresponden a los consejos departamentales;

10. Regular en concurrencia con el municipio el deporte, la educación y la salud en los términos definidos por la ley;

11. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas aquí previstos deberán ser elaborados de acuerdo con la ley que se expida, para que puedan ser coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Las ordenanzas a que se refieren los ordinales 2º, 3º, 5º y 6º de este artículo.

Las que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del mismo o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

**ARTICULO 29.—** En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será el jefe de la administración seccional; el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento y restauración del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos aspectos que mediante convenios la Nación acuerde con los departamentos para la mejor prestación de los servicios nacionales en el territorio. Los gobernadores serán elegidos cada cuatro años, por el voto de los ciudadanos inscritos en su respectiva circunscripción.

Los congresistas no podrán ser elegidos alcaldes ni gobernadores durante la primera mitad de su período constitucional.

**ARTICULO 30.—** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de los consejos departamentales;

2. Dirigir la acción administrativa del departamento y, en consecuencia, actuar en nombre del departamento como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio y como intermediario entre la Nación y los municipios, de conformidad con la Constitución y las leyes;

3. Promover, coadyuvar y hacer eficiente la labor de planificación del desarrollo en su departamento, en armonía con

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS**

seccional de acuerdo al ordenamiento legal.

15. **NUEVO.—** Reglamentar de acuerdo a la ley la carrera administrativa de los empleados Departamentales.

16. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes.

**PARAGRAFO SEGUNDO .  
NUEVO.—** ... Sólo podrán ser dictadas previo visto bueno del Gobernador, pero podrán ser reformadas o adicionales por la plenaria de la Asamblea.

**ARTICULO 29.— QUEDA IGUAL.**

Inciso final. Se suprime, de acuerdo a las inhabilidades establecidas.

**ARTICULO 30.— QUEDA IGUAL.**



### PROPUESTA DEL DR. GUSTAVO ZAFRA

los planes nacionales y en concurrencia con los planes municipales y asegurar la prestación de servicios y ejecución de obras;

4. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el presidente de la República;

5. Presentar oportunamente a los consejos departamentales los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto general de rentas y gastos;

6. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de las entidades descentralizadas;

7. Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la nación y los municipios.

8. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental, no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto aprobado por el consejo departamental;

9. Reglamentar lo relativo a la policía en su jurisdicción, en todo aquello que no sea materia de disposición legal;

10. Presentar oportunamente al Consejo departamental el proyecto de ordenanza sobre presupuesto de rentas y gastos. La ley podrá establecer que el presupuesto de rentas y gastos tenga una periodicidad bienal;

11. Suprimir o fusionar las entidades y órganos departamentales;

12. Objetar, por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza o sancionarlos y promulgarlos;

13. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez;

14. Vigilar y lograr la exacta recaudación de las rentas departamentales administradas por el departamento, las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias o asignaciones por parte de

### PROPUESTA DE LA ASOCIACION DE DIPUTADOS

11°. Previa aprobación de la Asamblea Departamental.

### PROPUESTA DEL DR. GUSTAVO ZAFRA

la nación y demás entes públicos;

15. Convocar al consejo departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocado;

16. Las demás que señalen la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

**PARAGRAFO PRIMERO.**— Corresponde a los gobernadores coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental.

Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos, son agentes del gobernador.

**PARAGRAFO SEGUNDO.**— El gobernador podrá requerir el auxilio de la fuerza pública armada y el jefe militar obedecerá sus instrucciones, salvo las disposiciones especiales que dicte el presidente de la República.

**ARTICULO 31.**— Para ser elegido consejero departamental, se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiún años de edad, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos, y haber residido en la circunscripción electoral por la cual se inscribe, por un tiempo no menor a los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de elección.

**ARTICULO 32.**— Erigense en departamentos las intendencias de Arauca, Putumayo y Casanare y las comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.

Dentro de los noventa días siguientes al inicio de dicha vigencia, el gobierno dictará las normas necesarias para el desarrollo de estos departamentos.

**ARTICULO 33.**— El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tendrán un régimen político, fiscal y administrativo que determine la Constitución, las leyes especiales que se dicten para garantizar su autonomía y las normas vigentes para los demás departamentos.

La ley podrá someter a requisitos especiales el ejercicio de determinados derechos civiles y prohibir o restringir la enajenación de bienes inmuebles con el fin de garantizar la identidad cultural y la propiedad territorial de las comunidades indígenas, preservar los recursos naturales y el medio ambiente y mantener la integridad del Estado.

### PROPUESTA DE LA ASOCIACION DE DIPUTADOS

**PARAGRAFO PRIMERO.**—  
QUEDA IGUAL.

**PARAGRAFO SEGUNDO.**—  
QUEDA IGUAL.

**ARTICULO 31.**— Para ser elegido Diputado a la Asamblea Departamental....

**PARAGRAFO NUEVO.**— En el caso del Departamento de Cundinamarca la residencia en Bogotá, habilita para ser elegido por dicha circunscripción.

**ARTICULO 32.**— Queda IGUAL.

**ARTICULO 33.**— Queda IGUAL.



**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

Mediante la creación del municipio o municipios a que hubiere lugar, el consejo departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de la isla de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá, en las rentas departamentales, una participación no inferior del veinte por ciento del valor total de dichas rentas.

**ARTICULO 34.—** Corresponde a las corporaciones autónomas regionales, que continuaran recibiendo los recursos presupuestales nacionales para su funcionamiento, el manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales dentro de las entidades territoriales que correspondan, las cuales ejercerán la respectiva tutela, con arreglo a la ley.

**DE LOS TERRITORIOS INDIGENAS**

**ARTICULO 35.—** Los territorios indígenas están conformados por los resguardos y los territorios tradicionalmente habitados por los pueblos indígenas. Podrán asociarse a las diferentes entidades territoriales o directamente a la nación y en ningún caso podrán ser fraccionados por otras entidades territoriales. La propiedad de estos territorios será colectiva y no enajenable.

**PARAGRAFO.—** La delimitación de los territorios indígenas se hará por la comisión de ordenamiento territorial y con la participación de representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo con la Constitución.

**ARTICULO 36.—** Las entidades territoriales indígenas estarán gobernadas por consejos conformados y reglamentados de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades que los habitan, así como con la Constitución y las leyes.

**ARTICULO 37.—** Son funciones de los consejos:

1. Ejercer el control del poblamiento y velar por la integridad territorial;
2. Diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y cultural dentro de sus territorios;
3. Concertar y vigilar las inversiones públicas dentro de su territorio;
4. Percibir y distribuir los recursos del ente territorial;
5. Velar por la preservación de los recursos naturales y concertar su explotación dentro de su territorio;
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos conjuntamente por las diferentes comunidades; mantener el orden

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS**

**ARTICULO 34.— QUEDA IGUAL.**

**DE LOS TERRITORIOS INDIGENAS**

**ARTICULO 35.— QUEDA IGUAL.**

**ARTICULO 36.— QUEDA IGUAL.**

**ARTICULO 37.— QUEDA IGUAL.**

**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional;

7. Representar a la entidad territorial ante el Gobierno central y las demás entidades a las que se integren;

8. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

**ARTICULO TRANSITORIO 38.—** El Gobierno Nacional en concertación con representantes de los consejos elaborará un plan de reconstrucción económica y social de los pueblos indígenas, cuya duración tendrá como mínimo 20 años y destinará un presupuesto especial para su ejecución.

**DE LAS REGIONES**

**ARTICULO 39.—** El Estado garantiza a los colombianos el derecho a organizarse en regiones y a definir para las mismas sus orientaciones económicas, sociales y culturales, preservando la unidad nacional.

El objeto principal de la región es administrar y promover los asuntos del Estado relacionados con el desarrollo económico y social del territorio colocado bajo su autoridad, en virtud de lo cual desarrolla las siguientes competencias:

1°. Fijar los planes de desarrollo y programas de obras públicas necesarios para el desarrollo económico y social, con la determinación de los recursos e inversiones necesarios para su ejecución y de las determinaciones conducentes para impulsar el cumplimiento de los mismos;

2°. Establecer su régimen tributario de conformidad con la ley;

3°. Reglamentar y administrar las competencias que le asigne el acto de recreación;

4°. Expedir el estatuto para la organización y desarrollo de su administración;

5°. Las que le sean asignadas por la ley, las delegadas por el Gobierno y las concertadas con las entidades territoriales que la integran.

**ARTICULO 40.—** La ley reglamentará los porcentajes de las rentas nacionales causadas en el territorio de las regiones y de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables que le deben ser asignados.

**ARTICULO 41.—** Para garantizar el cumplimiento de las funciones y ejecución de planes, programas y proyectos que las regiones determinen, la ley establecerá un Fondo Nacional de Regalías, constituido por el porcentaje de las regalías pro-

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS**

**ARTICULO 38.— QUEDA IGUAL.**

**DE LAS REGIONES**

**ARTICULO 39.— QUEDA IGUAL.**

**ARTICULO 40.— QUEDA IGUAL.**

**ARTICULO 41.— QUEDA IGUAL.**



**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

venientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, no cedidos a las entidades territoriales a la fecha de expedición de esta Constitución.

**ARTICULO 42.—** Las regiones tendrán representación adecuada y decisoria en los organismos del Estado donde se adopten y desarrollen las políticas macroeconómicas y se definan las inversiones nacionales, tendientes a lograr el desarrollo equitativo del país.

**PARAGRAFO:** Dos o más departamentos podrán asociarse con el objeto de participar en los organismos del Estado de que habla este artículo, así como en la distribución del Fondo Nacional de Regalías.

**ARTICULO 43.—** Podrán constituirse en región dos o más departamentos limítrofes entre sí, atendiendo los intereses económicos, los propósitos comunes y el respeto a la diversidad propia de sus habitantes.

La ley señalará la forma y condiciones para la creación de la región. En tal caso, el acto será sometido a referéndum entre los ciudadanos de los departamentos interesados, previo concepto favorable de la comisión de ordenamiento territorial.

**ARTICULO 44.—** Si durante los dos períodos legislativos

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS****ARTICULO 42.— QUEDA  
IGUAL  
Y PARAGRAFO****ARTICULO 43.— QUEDA  
IGUAL****ARTICULO 44.— QUEDA  
IGUAL**

Las anteriores sugerencias, las sometemos respetuosamente a consideración de los señores delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente y de manera especial al señor constituyente, doctor Gustavo Zafra Roldán, quien elaboró el informe-Ponencia para el primer debate en la plenaria; ya que constituyen el querer de todos los diputados y consejeros del país que integran nuestra asociación.

Deseamos destacar igualmente, que luego de estudiado el articulado definitivo para plenaria de la Asamblea, nuestras aspiraciones se encuentran cabalmente interpretadas, con excepción de las mínimas modificaciones propuestas; entre ellas la de conveniencia de que tanto las Asambleas departamentales, como los dipu-

**PROPUESTA  
DEL DR. GUSTAVO ZAFRA**

siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución el Congreso de la República no dictare la ley a que se refieren los artículos anteriores, el Gobierno expedirá los decretos con fuerza legislativa dentro de los 6 meses siguientes a la expiración del plazo del Congreso, previa consulta a los departamentos interesados en integrarse como región.

**ARTICULO 45.—** La organización institucional de la región será establecida en el acto de creación.

Habrà una Cámara Regional con potestad legislativa, cuyos miembros serán elegidos por sufragio universal y directo, con arreglo a un sistema que asegure la representación proporcional de las entidades territoriales que integren la región.

**ARTICULO 46.—** El legislador reglamentará las atribuciones de la Cámara Regional, en lo relativo a su conformación y el control político y fiscal.

**PARAGRAFO TRANSITORIO:** Los Consejos Regionales de Planificación (Corpes) seguirán cumpliendo con las funciones que actualmente poseen, hasta tanto se constituya la respectiva región.

**ARTICULO 47.—** Las regiones serán administradas por funcionarios de los departamentos que las constituyan.

**PROPUESTA DE LA  
ASOCIACION DE DIPUTADOS****ARTICULO 45.— QUEDA  
IGUAL****ARTICULO 46.— QUEDA  
IGUAL  
Y PARAGRAFO****ARTICULO 47.— QUEDA  
IGUAL**

tados, continuemos con nuestra actual denominación, por no existir justificación para que se nos mantenga atados al viejo concepto de Consejos y Consejeros felizmente separado con la unificación de todos los entes territoriales.

Nuestra asociación confía en la aprobación del articulado para el nuevo ordenamiento territorial, a fin de lograr una verdadera autonomía política, fiscal y administrativa.

De los señores constituyentes: **JESUS MARIA SUAREZ LETRADO**, presidente. **MARIA LILIANA FIGUEROA OLANO**, secretaria general. **FELIX GUERRERO OREJUELA**, director ejecutivo.

uso de recursos, conflictos de poder, e imposición de esquemas territoriales que la mayoría de la Nación no ha reclamado.

3. La creación de múltiples entidades territoriales con ejecutivos elegidos popularmente, corporaciones populares electas para cada una de ellas, generará el crecimiento de la burocracia, y por consiguiente, de los gastos de funcionamiento reduciendo las posibilidades de desarrollar proyectos de inversión.

4.— La conformación de regiones no consulta la actual realidad del país. Con importantes excepciones, existe un sentido de pertenencia a los departamentos, y éstos, con todas sus deficiencias, están en mayores posibilidades de dar respuesta a los municipios que los integran que otras alternativas no probadas.

**CONSTANCIA DE ACTA  
JUNIO 13 DE 1991****PARA: CONSTITUYENTES  
DE: GUSTAVO ZAFRA ROLDAN****ASUNTO: RESUMEN EJECUTIVO  
PREPARADO POR GUSTAVO ZAFRA  
SOBRE PONENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL GACETA N° 80**

La Asamblea Nacional Constituyente definió en Primer Debate el Estado colombiano como unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales que lo conforman. Con base en estos conceptos debió haberse formulado el nuevo ordenamiento territorial, en la Comisión Segunda.

Sin embargo, veamos lo aprobado por el

informe de mayoría en la citada Comisión:

1.— La Comisión aprobó la existencia de 8 entidades, 6 de las cuales como territoriales, a saber: *municipio, departamento, distritos metropolitanos, distrito capital, provincias, territorios indígenas y regiones* además de la Nación, sus servicios sectoriales y las corporaciones regionales.

2.— Dicha decisión se tomó sin definir un modelo de desarrollo integral, armónico, coherente de la organización territorial; por el contrario se consideraron separadamente cada una de las entidades territoriales propuestas. La excesiva desvertebración del territorio conducirá, sin duda, a serios conflictos de orden político-administrativo, económico, fiscal, traducidos en desarticulación y duplicación en las competencias, reducción considerable en la eficiencia en el



Las regiones pueden ser opciones a construir hacia el futuro, pero una división artificial generaría resistencias y serios conflictos entre los gobernadores y las corporaciones legislativas electas.

5.— **Distritos Metropolitanos.** Los distritos que se proponen segregan las capitales y poblaciones aledañas del resto del departamento. Ello implicaría partir los departamentos en dos: un departamento epicentro del desarrollo y los recursos durante años, y otro que reuniría los municipios más pobres, menos desarrollados y con mayores necesidades de apoyo técnico y económico sin mucha capacidad de autofinanciamiento.

Bogotá, junio 7, 1991.

Leticia, mayo 22 de 1991

Señor constituyente

GUILLERMO PLAZAS ALCID

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Bogotá, D.E.

En nuestra calidad de ciudadanos del Amazonas, hondamente preocupados por la forma generalizada como se pretende determinar la problemática indígena, y sin dejar de considerar en ningún momento la necesidad de preservar los derechos de la etnia indígena en cuanto se refiere a su cultura, autonomía y derechos territoriales, deseamos hacer algunas observaciones en nuestra condición de conocedores presenciales y permanentes, de la problemática de este territorio, muy diferente a la situación que se presenta en otros lugares de Colombia.

Por información recogida en la prensa, entendemos que en la nueva división política del país, se encontrará la denominación de TERRITORIOS INDIGENAS. Plausible decisión. Sin embargo, la información dice que para la creación de estos territorios se tendrán en cuenta los territorios tradicionales y los actuales RESGUARDOS. Ante esta situación, habiéndola comentado con algunos líderes indígenas, permitimos anotar lo siguiente:

1º.— En el territorio del Amazonas existen en la actualidad 16 etnias. Para éstas hay 20 resguardos creados y 05 más solicitados.

2º.— Dadas las difíciles condiciones de distancias, ha sido muy complicado y poco interesante para la mayoría de funcionarios, el poder conocer a fondo la problemática indígena por cada sector. Esto ha incidido en que haya existido una mentalidad citadina en la creación de resguardos. Muchos de éstos han sido creados a solicitud de dos o tres familias, alejadas muchas veces de la comunidad original.

3º.— No siempre estas solicitudes han obedecido a las necesidades espontáneas de las comunidades, sino que han sido inducidas, con buena intención por personas ajenas a la comunidad y que generalmente han estado de paso.

4º.— El continuar con esta política de segregación de resguardos fuera de los territorios tradicionales, no sólo agravará los conflictos raciales creados en los últimos años, sino que se atentará contra la idea original de la conservación de la autoridad indígena y de la autonomía comunitaria; mantener un principio de autoridad mientras exista la posibilidad de que cuando un grupo esté en desacuerdo, se pueda separar y solicitar un nuevo resguardo, es atentar absolutamente contra la integración de esa comunidad.

5º.— En el caso específico del Amazonas, consideramos muy complicado que en los resguardos existentes, se creen la misma cantidad de autoridades. Varios de ellos corresponden a personas de una misma tribu que han emigrado de su territorio tradicional. Algunos de ellos están conformados por personas indígenas que se han acercado a los asentamientos de colonos por preferencias de trabajo, de estudio y otros. Sería un tremendo caos para las autoridades tradicionales (alcaldes etc.) así como para las autoridades indígenas, el manejo de estas relaciones dentro de un mismo perímetro jurisdiccional.

#### **POR LO ANTERIOR SUGERIMOS TENER EN CUENTA:**

1º.— Que se establezcan un mínimo de requisitos para alcanzar la consideración de TERRITORIO INDIGENA. Estos requisitos podrían ser cantidades de población y autodeterminación por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

2º.— Que sean los territorios donde exista el mayor núcleo de la comunidad original donde se establezca esta denominación.

3º.— Que las autoridades indígenas tengan la denominación y requisitos originales de la comunidad, y no se obligue como sucede en la actualidad, a utilizar un tipo de autoridad desconocido para las comunidades. Hay que anotar que la imposición de sistemas de autoridad existentes desde la colonia en otros lugares del país, (gobernador del cabildo, cabildo mayor, cabildo menor y otras), han creado caos en la autoridad indígena y en cierta forma, ha politizado y desvirtuado la tradicional autoridad.

4º.— Que los resguardos existentes actualmente y que por no reunir las condiciones necesarias para ser TERRITORIOS INDIGENAS, conserven su calidad de propiedad comunitaria de sus actuales

habitantes, pero que las relaciones con la ley nacional de la jurisdicción correspondiente, sean las mismas imperantes para cualquier otra persona.

5º.— Dejar pautas claras para que la problemática indígena no se generalice para todo el país.

Esperamos que estas observaciones puedan ser conocidas por la mayoría de los constituyentes y sean tenidas en cuenta ya que comprendemos que es poco el conocimiento que se tiene en el país de estas diferencias. Anexamos fotocopia de documento oficial sobre resguardos en el Amazonas.

Con todo respeto, compatriotas,  
HERMANN DOMINGUEZ CALA, consejero comisarial del Amazonas.

FRANCISCO SANGAMA MENESES, consejero comisarial del Amazonas.

#### **CONSTANCIA PROYECTO INTEGRAL DE ARTICULADO SUSTITUTIVO SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**POR  
JUAN GOMEZ MARTINEZ  
(Ver Gaceta Constitucional N° 97)**

#### **CONSTANCIA**

Junio 13 de 1991

Los firmantes dejamos constancia que el artículo: "son entidades territoriales los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen aquellos, así como los territorios indígenas, los cuales podrán asociarse. También tienen carácter de entidades territoriales las regiones y las provincias que se organicen conforme a esta Constitución y la ley", fue aprobado en la Comisión Segunda: con 10 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones.

Presentado por:

EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE  
JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY  
Bogotá, junio 13 de 1991

LOS PRESIDENTE

HORACIO SERPA URIBE  
ALVARO GOMEZ HURTADO  
ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF  
El secretario general:

JACOBO PEREZ ESCOBAR

El relator:

FERNANDO GALVIS GAITAN  
JAIR O. BONILLA MARROQUIN, asesor  
(Ad-honorem)

JOSE JOAQUIN QUIROGA BRICEÑO, asesor de actos de la Secretaría General.

MARIO RAMIREZ ARBELAEZ, subsecretario general.