



GACETA CONSTITUCIONAL

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

HORACIO SERENA URIBE
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

FERNANDO GALVIS GAITAN
Relator

RELATORIA

El Presidente No Remplaza al Poder Legislativo

Constancia del Ministro de Gobierno
HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA

(Pág. 2)

Renuncia del Constituyente Misael Pastrana Borrero

(Pág. 2)

Los Límites de la República

Por: **RODRIGO PARDO**
Viceministro de Relaciones Exteriores

(Pág. 3)

Constancia sobre la Circunscripción Nacional

Constituyente:
JAIME CASTRO

(Pág. 3)

El Control Constitucional ante el Estado de Derecho

Constituyente:
HERNANDO LONDOÑO JIMENEZ

(Pág. 4)

Proyecto Integral de Articulado Sustitutivo sobre

Ordenamiento Territorial

Constituyente: **JUAN GOMEZ MARTINEZ**

(Pág. 9)

El Presidente No Remplaza al Poder Legislativo

Constancia del Ministro de Gobierno
HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA

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 habrá 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 alcan-

zado, 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 remplaza al poder legislativo.

En segundo lugar, las facultades del Presidente serían única y exclusivamente las que ustedes, honorables delegatarios, decidan en el futuro concederle. Versarian 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 al 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

Renuncia del Constituyente Misael Pastrana Borrero

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 para 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 mí 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 doctor 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 doctor 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, **MISAE L PASTRANA BORRERO.**

Los Límites de la República

Por: **RODRIGO PARDO**

Viceministro de Relaciones Exteriores

Bogotá, D.E., 12 de junio de 1991

Señor
EDGAR MONCAYO
Coordinador de la Gaceta Constitucional
E.S.D.

Estimado señor:

Me permito enviarle copia de la comunicación de mayo 25 del presente año del señor viceministro de Relaciones Exteriores doctor Rodrigo Pardo, para la publicación en la Gaceta Constitucional.

Atentamente,
Jacobó Pérez Escobar, secretario general.

Bogotá, mayo 25 de 1991

Doctores
ALVARO GOMEZ HURTADO
ANTONIO NAVARRO WOLFF
HORACIO SERPA URIBE

Presidentes de la Asamblea Nacional
Constituyente
Ciudad.

Apreciados presidentes:
Me refiero al Memorando VM. 006094 del

14 de mayo de 1991, por el cual se atendieron las consultas que el constituyente Jaime Castro formuló sobre el artículo de los límites de la República. El citado memorando suscitó una observación del doctor Diego Uribe Vargas en la plenaria del día viernes 24 de mayo, que espero aclarar de manera satisfactoria.

En efecto, se consideró necesario consagrar la expresión "Sentencias o laudos arbitrales debidamente reconocidos", porque al adoptarse la nueva redacción de este artículo, sin enumerar los tratados y laudos como aparece en la actual Constitución, era conveniente hacer una referencia a unos y otros, por cuanto, de conformidad con el derecho internacional, están vigentes y tienen total validez para las partes contratantes u obligadas por los fallos o laudos.

Valga la oportunidad para reafirmar que, como ha sido la posición tradicional de la política exterior colombiana, respaldada en el Derecho Internacional, la cual este Go-

bierno reafirma y comparte plenamente, los laudos arbitrales una vez expedidos son inapelables y no son susceptibles de revisión alguna.

No obstante, con el propósito de acoger las sugerencias realizadas en la sesión plenaria del día de ayer, el texto podría quedar de la siguiente manera: "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 las leyes, por sentencias o por laudos arbitrales".

Espero que con las anteriores precisiones quede totalmente esclarecida o precisada cualquier expresión contenida en el citado memorando, cuya interpretación pudiera ofrecer ambigüedad.

Atentamente,
RODRIGO PARDO, viceministro de Relaciones Exteriores.

Constancia sobre la Circunscripción Nacional

Constituyente: **JAIME CASTRO**

La elección de todo el Senado de la República en circunscripción nacional le resta representatividad y, por tanto, legitimidad política a la más alta corporación legislativa del país.

Institucionaliza, además, regresiva tendencia centralista que es contraria precisamente a uno de los propósitos del proceso en marcha: el fortalecimiento de la democracia participativa a través de la descentralización y la afirmación de la nacionalidad en la riqueza de su diversidad humana, geográfica y cultural.

La circunscripción nacional no asegura un mínimo de representación para las numerosas y diversas regiones que integran y articulan en toda su complejidad a Colombia. Menosprecia también una manifiesta realidad geopolítica y destruye la configuración regional que normalmente tienen los órganos legislativos del mundo entero y especialmente sus Cámaras altas. En los Estados descentralizados, de los cuales Colombia aspira a formar parte, los Senados suelen integrarse a partir de un criterio predominante y a veces exclusivamente territorial.

En esta Asamblea se nos propone exactamente lo contrario, sin que se le haya

expuesto con claridad un solo argumento que justifique la medida, divergente de nuestra tradición histórica y de las demandas contemporáneas de la sociedad colombiana, y opuesta a principios democráticos de reconocida validez. Al eliminarse la configuración regional que siempre ha tenido y debe conservar el Senado, se altera su representatividad porque serán numerosos los departamentos —seguramente la mayoría— que no lograrán elegir a sus propios hombres.

La circunscripción nacional obedece también a una concepción centralista de la política que tendrá asiento en los directorios de aquellos partidos políticos que se propongan y conquisten una cobertura nacional. La afirmación de una dimensión nacional de las estrategias electorales, por encima de la realidad de las entidades territoriales y de los conglomerados humanos regionales, contraria las vigorosas y cada vez más apremiantes necesidades que la provincia tiene de contar con vocería propia y participación directa en las instancias del Estado que adoptan las más importantes decisiones políticas.

La circunscripción nacional, por otra parte, distancia elector y elegido y elimina

la responsabilidad de este último frente a sus electores porque imposibilita la viabilidad de la revocatoria del mandato.

Al convertir el Senado en reducto de los partidos y movimientos nacionales se frena la formación de expresiones regionales, se desdibuja la realidad geográfica del país y se centraliza la política.

Las regiones discriminadas por la lógica y el azar electorales comenzarán a ser tratadas como minorías y verán usurpada su representación por quienes no tienen su legítima personería.

Debe decirse, igualmente, que la norma propuesta detiene el avance de la descentralización, puede generar indiferencia y sentimientos adversos frente al Congreso y descalifica la nueva institucionalidad entre amplios sectores de opinión.

Otra sería la condición de la reforma que promulgamos si la Asamblea hubiere acogido algunas de las fórmulas que se le propusieron sobre integración mixta del Senado: un tercio de sus miembros elegidos en circunscripción territorial (1 por departamento) y las dos terceras partes restantes en circunscripción nacional, como yo mismo lo propuse.

JAIME CASTRO.

El Control Constitucional ante el Estado de Derecho

Constituyente: **HERNANDO LONDOÑO JIMENEZ**

Bogotá, junio 12 de 1991.
Señores
GACETA CONSTITUCIONAL
Atención: Señor Edgar Moncayo.
E.S.M.

Adjunto a la presente copia de mi intervención sobre Corte Constitucional, la cual fue entregada al señor Mario Ramírez no sólo como constancia sino para que fuera publicado en la Gaceta Constitucional, la entrega la efectué desde los primeros días del mes de junio y a la fecha no ha sido publicado.

Atentamente.— *Hernando Londoño Jiménez*, constituyente.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL ANTE EL ESTADO DE DERECHO

I. FORMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

A. EL ANTIJUDICIALISMO. Este tipo de control hace parte de uno de los tres sistemas conocidos en la historia y se caracteriza: "Por la ausencia del Poder Judicial en el control de constitucionalidad de los actos y funcionarios del Estado. Se desarrollan instituciones más bien políticas, las objeciones presidenciales —Control Objetivo y Previo— y el Senado —Control Subjetivo y Posterior—, donde se pone en conocimiento del Poder Legislativo el conflicto para que decida" (Juan Manuel Charry Urueña, *Constitucionalistas ante la Constituyente*, Bogotá, Ed. Temis, 1990, pág. 135).

Este control tuvo su origen en las constituciones de la Revolución Francesa en las cuales se reconocía la competencia para el control de constitucionalidad de las leyes a las mismas asambleas parlamentarias.

En Colombia la proyección de este sistema tuvo poca acogida, pues sólo consta en las constituciones de Cundinamarca, Tunja y Cartagena. Para 1830 la Constitución de la República de Colombia tímidamente se acerca al judicialismo ya que en su artículo 109, numeral 9º consagró este precepto como función de la Corte Suprema de Justicia: "Oír las dudas de los Tribunales Superiores sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Congreso por el conducto del Poder Ejecutivo".

B. EL JUDICIALISMO. También se conoce este mecanismo como sistema americano por ser la Constitución de Estados Unidos de 1787 la que le atribuye a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la Constitución. "La regla básica del sistema

cedimiento especial para el control mismo de la Constitución, tal como ocurre, por ejemplo, en Austria o la República Federal Alemana (Sistema Europeo), en donde existe una Corte Constitucional. Los litigios sobre constitucionalidad de una ley o decreto se deciden de acuerdo como surja e independientemente de la naturaleza de los derechos involucrados y de los recursos interpuestos.

Cualquier juez en los Estados Unidos no sólo tiene el poder, sino también el deber de aplicar la Constitución por encima de cualquier ley o decreto. Los tribunales, en consecuencia, tienen facultades para considerar como nula toda ley, decreto, reglamento o hecho que sea contrario a la Constitución". (Pedro Pablo Camargo: *Crítica a la Constitución Colombiana de 1886*. Bogotá, Ed. Temis, 1987, pág. 259).

Esta particularidad de control, de profundo contenido democrático, la consagra nuestra Carta en el artículo 215, norma que define el "Control Difuso" y que aquí llama la doctrina "Excepción de inconstitucionalidad". Por la dinámica constitucional que esta norma desarrolla creemos que la nueva Constitución debe no sólo conservarla sino perfeccionarla.

En América Latina se adoptó el sistema de la Judicial Review Norteamericano, tenemos por ejemplo: Argentina (1853), Bolivia (1967), Costa Rica (1949), Honduras (1965), Panamá (1972), Paraguay (1967), Uruguay (1967) y Venezuela (1961).

Desde 1821 en la Constitución de Cúcuta nuestro país profetiza las bondades de la Acción Popular de Inconstitucionalidad, en su artículo 157 preceptuó: "La libertad que tienen los ciudadanos de reclamar sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública, con la moderación y el respeto debidos, en ningún tiempo será impedida ni limitada. Todos, por el contrario, deberán hallar un remedio pronto y seguro, con arreglo a las leyes, de las injusticias y los daños que sufrieren en sus personas, en sus propiedades, en su honor y estimación".

La Judicialización se consagra desde las constituciones de 1853, la de 1858 (aunque el Senado decidía definitivamente sobre la validez y nulidad), la de 1863 en su artículo 72 consagró lo siguiente: "Corresponde a la Corte Suprema de Justicia suspender, por unanimidad de votos, a pedimento del procurador general o de cualquier ciudadano, la ejecución de los actos legislativos de las asambleas de los estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la unión, dando, en todo caso, cuenta al Senado para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad de

La Constitución de 1886 en su artículo 151 numeral 4º en otras atribuciones le dio a la Corte Suprema: "Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objetados por el Gobierno por inconstitucionales; ..." Pero la Ley 153 de 1887 en su artículo 6º estableció: "Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputará constitucional y se aplicará aun cuando aparezca contraria a la Constitución". Esta norma no tuvo una hermenéutica pacífica y sus pretensiones antijudicialistas fueron afortunadamente rectificadas por el Acto Legislativo número 3 de 1910 que preceptuó en sus artículos 40 y 41 lo siguiente: "En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales... A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano por inconstitucionales, previa audiencia del procurador general de la Nación".

Para el constitucionalista citado, Juan Manuel Charry, con este Acto Legislativo "se configura plenamente el judicialismo constitucional en Colombia".

II. PROPUESTAS SOBRE CONTROL CONSTITUCIONAL.

A. Por una Corte Politizada.

1. Proyecto Oficial. El Gobierno Nacional entrega a consideración de la Asamblea en sus artículos 248 a 255 la reglamentación del Título XIV de su reforma que tituló de la jurisdicción constitucional.

Las particularidades e innovaciones de la Propuesta son las siguientes:

1. Trasladar competencia de Control de Constitucionalidad de Actos Legislativos, Leyes y Decretos Legislativos de la Corte Suprema a esta nueva instancia constitucional.

2. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados públicos.

3. Decidir sobre la Constitucionalidad de la convocación de un referéndum o de una Asamblea Constitucional antes de su realización. También incluye los referendums locales y las consultas populares.

4. Decidir sobre la pérdida de investidura de senadores y representantes.

6. Resolver conflictos de competencia ante la Nación y el territorio.

7. Absorber la competencia del Consejo de Estado en la definición de constitucionalidad de los actos administrativos de alcance general.

8. La creación de jurisdicción constitucional en todo el país.

9. Una integración de sus miembros con notoria incidencia por parte del Ejecutivo y el Congreso.

10. Absorbe la excepción de inconstitucionalidad del artículo 215 de la Constitución vigente.

11. La facultad de decidir de plano.

12. Expresa facultad para el Ejecutivo defender sus actos ante la Corte.

13. Facultad de elegir al defensor de los derechos humanos, de listas presentadas por el presidente de la República, el presidente del Senado y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

14. El envío de candidato para la Contraloría General de la República ante el Congreso.

2. Otras propuestas. Proponen Corte Constitucional los siguientes delegatarios: Diego Uribe Vargas, María Teresa Garcés Lloreda (propone integrar la Corte Constitucional con los 6 magistrados de la actual Sala Constitucional de la Corte Suprema y otro más que éstos elegirían de afiliación política distinta a la de ellos), Comisión I de la Cámara de Representantes; Proyecto N° 108 de Rafael Ignacio Molina, Proyecto de Hernando Herrera Vergara, quien propone que esté conformada por ocho (8) magistrados elegidos por la misma Corporación pero de ternas presentadas por el Consejo Superior de la Administración de Justicia; Proyecto del constituyente Antonio Galán Sarmiento quien propone que sus miembros sean elegidos por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, con la innovación de que este Consejo provendrá de elección popular y el Colegio de Altos Estudios de Quirama que propone que la actual Sala Constitucional de la Corte pase a formar parte de la Corte Constitucional la cual debe ser conformada por un número impar y reglamentada por la Ley.

B. Por la Judicialización del Control Constitucional.

1. Propuestas presentadas: Las iniciativas que se oponen a la desjudicialización fueron las siguientes: El Proyecto de Alianza Democrática, conserva el control en la Corte Suprema de Justicia; el Proyecto de la Corte Suprema de Justicia; el Proyecto de Misael Pastrana Borrero; el Proyecto de Arturo Mejía Borda, el Proyecto de Alfredo Vázquez Carrizosa y Aida Abella y el de Jaime Fajardo Landaeta y Darío Mejía.

2. Propuestas sobre Control Constitucional debatidas en la Comisión Cuarta de Justicia. Si bien es cierto que en esta Comisión se aprobó la Corte Constitucional por mayoría, estimamos que la iniciativa del Constituyente José María Velasco Guerrero al rescatar la judicialización del Control Constitucional, consulta plenamente la filosofía del Estado de Derecho, y es por ello que adherimos a su propuesta en los términos en que se publicó en la Gaceta Constitucional número 81 página 18. La única observación que hacemos es que se cambie la facultad de enviar listas que tiene el Presidente y se le traslade mejor al Congreso, con la prescripción que en este Órgano Legislativo se tengan en cuenta los grupos minoritarios.

III. HIPOTESIS SOBRE EL ORIGEN DE LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL.

A. Análisis de las Críticas al Control Constitucional Vigente. La crisis que afecta toda la institucionalidad del Estado exige una reflexión objetiva particularmente en su función jurisdiccional. Los factores que han incidido en el deterioro de la Administración de Justicia son: *Primero*, el exiguo presupuesto que se destina para tan primordial función pública, a manera de ejemplo recordemos, en 1985 se le destinaron catorce mil millones en tanto que para defensa la suma rebasó los cien millones. En esta década se agrava el déficit porque el aumento destinado no favoreció la Justicia Ordinaria sino la Administración Especial de Orden Público; *Segundo*, la ausencia de poder real de la actividad jurisdiccional fomenta la impunidad, fenómeno que favorece la corrupción administrativa y la delincuencia de cuello blanco, mientras la intervención judicial se ha reducido a sancionar las consecuencias del conflicto y no las causas, generándose en la Sociedad Civil no solo un estado de anomia sino de rechazo a la justicia; *Tercero*, el desplazamiento del juez natural a jurisdicciones especiales ha agudizado el conflicto social, porque en lugar del tratamiento a la crisis que es el objetivo del Estado de Derecho se ha acudido al expediente del enfrentamiento que es el recurso de los regímenes policíacos; *Cuarto*, el Estado paupérrimo en que se halla postrada la marginalidad social, ha generado una circunstancia de necesidad permanente y es así como en la lucha por la subsistencia y ante la falta de empleo que padecen cerca de cinco millones de personas, se ha entronizado el crimen como único recurso de supervivencia, y los victimarios no sólo han pasado de una posición vergonzante sino que esta descomposición social ha engendrado una organización delincinencial superior a las capacidades del órgano judicial, porque ese ejército lumpenizado de desempleados ha servido como caldo de cultivo al capital desarrollando el más mortífero instrumento contra el Estado de Derecho: El sicariato; *Quinto*, este espectro socio-político apenas en los últimos meses ha venido a preocupar el establecimiento, porque ha sido tal su desarrollo que la justicia privada desbordó la institucionalidad, con el agravante del auxilio de mercenarios por parte de potencias bélicas; *Sexto*, la intervención militar y policial, con funciones jurisdiccionales ha agudizado la crisis del Estado y la Justicia porque la fuerza pública en Colombia no está ligada a una institucionalidad, sino que disfruta de una pseudo-legalidad protectora de la impunidad. Con el aditivo, que la policía se ha desnaturalizado como ente civil para convertirse en institución draconiana de estirpe militar; *Séptimo*, en nuestro país la secular violencia impuesta por el conquistador le ha servido de paradigma al sistema colombiano para prolongarla tanto en el siglo XIX como en el siglo XX, por tal motivo, la insurgencia armada ha surgido más como mecanismo de defensa contra la violencia oficial que como alternativa específica de poder; *Octavo*, a partir de 1957 se pretendió con ese acuerdo bipartidista alternar la presencia de los diferentes sectores de las clases dominantes, agrupados en el mono-bipartidismo liberal-conser-

del Estado, y fortificando el control del Ejecutivo a la Rama Judicial, exigió que en la cúspide de ésta se dispusiera del filtro bipartidista tal como lo consagró el artículo 148. En el proyecto de reforma constitucional de 1979 y el de 1984, intentó conservar el bipartidismo aun en el Consejo Superior de la Judicatura; el Doctor Abelardo Forero Benavides criticó esta fórmula así: "Una Constitución que consagra ese principio de la paridad en la Justicia, establece la premisa implícita de la parcialidad de los jueces. Lisa y llanamente la Justicia hace parte del botín y el ajedrez del clientelismo. Desde el momento que penetra en sus sagrados umbrales, el juez no puede tener partido. Pero para penetrar en él se le exige absurdamente la identificación política".

Contra la influencia de factores distintos en el Poder Judicial y rescatando su independencia y autonomía el profesor Vannosi citando a Otto Bachoff conceptúa que: "Esa fuerza solo puede ser del juez, esa fuerza no debe estar comprometida con los partidos ni tener participación en la legislación, ni estar sometida ni depender de algún modo de sus instrucciones, porque una instancia de control que estuviese sometida al control de los controlados sería inocua y contradictoria".

Como puede verse estas críticas no son propias de la Rama Judicial, es decir, la crisis institucional no se gesta en la superestructura judicial del país, sino que es consecuencia del conflicto infraestructural que afecta al pueblo colombiano, lo que sucede es que en hábil maniobra se ha acudido eufemísticamente a endilgarle las causas de la crisis a una institución que es víctima de ella, para ungrir a los parapoderes establecidos que vienen en una táctica desbordante de la institucionalidad a favor del pragmatismo de los regímenes políticos militaristas. De contera pretenden abrir espacios de opinión a favor de una institucionalidad acorde con esos supra-poderes como sería la Corte Constitucional extrajudicial.

B. Actualidad Jurídico-Política en la cual surge la Propuesta. En la reforma de 1968 tímidamente se propuso la Corte Constitucional, iniciativa que no prosperó; pero en la mitad de la década del setenta se celebró el Segundo Simposio Iberoamericano de Derecho Constitucional y con la influencia de más de veinte comentaristas europeos se acogió la siguiente declaración en su punto noveno: "Que la especificidad y complejidad de interpretación de las normas constitucionales requiere un órgano compuesto por juristas técnicamente capacitados y con especial disposición moral, intelectual y científica para comprender y dar contenido al sistema de valores y principios que inspiran los sistemas constitucionales democráticos. En este sentido, el caso de Colombia —donde se ha celebrado el coloquio— ofrece la posibilidad más inmediata para la creación en América Latina de una Jurisdicción Constitucional especializada y efectiva, es decir, con una Corte o Tribunal diferenciado de la Corte de Casación y del Consejo de Estado, dadas las circunstancias positivas que han configurado su ya larga evolución constitucional" (La Andi ante la reforma constitucional, 1988, pág. 29).

En agosto de 1976, el Presidente López Michelsen presentó el proyecto de Acto Legislativo convocante de una Asamblea

Constituyente, para modificar el Régimen Departamental y Municipal y la Administración de Justicia. En este tema se proponía ya la creación de la Corte Constitucional. Al respecto en conferencia pronunciada por el doctor Jaime Vidal Perdomo en la Universidad Pontificia Bolivariana expresó lo siguiente: "Jurídicamente es un tanto discutible que un poder constituyente resulte constituido, precisamente al reformar la justicia, se piense cambiar la Corte Suprema de Justicia por una Corte Constitucional".

Y también en la exposición de motivos presentada por la comisión especial encargada de redactar el proyecto de Acto Legislativo, se expresó así: Fue criterio predominante —aunque no unánime— en la Comisión que no es conveniente, al menos por ahora, concentrar íntegramente en la Corte Constitucional la totalidad de la función de control que asegure la supremacía de la Constitución pues hubo el temor de que al acumularse también el conocimiento y decisión exclusivos de las excepciones de inconstitucionalidad podrían los litigantes abusar de este medio procesal y con su imprevisible y desmedido flujo hacia la Corte la ahogarían físicamente de trabajo, acaso en mucha parte injustificado y estéril, con detrimento de la función de rango más sobresaliente, que es la de control con efectos erga omnes". (Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, 1988, pág. 120).

Resaltamos en esta cronología la omisión que de la propuesta hizo la fallida reforma constitucional de 1979, pues en el artículo 58 se conservó el sentido del artículo 214 de la Carta vigente, o sea, tanto las acciones de inconstitucionalidad como de inexistencia. Cabría reflexionar si las críticas que recibió la propuesta de Corte Constitucional motivaron el olvido de tan extraña instancia. Posteriormente en 1984 se presentó otro proyecto de reforma constitucional que consolidaba a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución.

En 1985 se da inicio en Colombia a la perspectiva del Pacto Social, varias organizaciones insurgentes colocan al frente de sus proyectos una reforma constitucional utilizando el más amplio escenario democrático como es la Asamblea Nacional Constituyente; como este proyecto se frustra, la única innovación democrática que se logra es la reforma del artículo 171 para habilitar la elección popular de autoridades municipales. Al hacer crisis el germen de Estado de Derecho depositado en la Corte Suprema de Justicia con su exterminio en el holocausto del 5 de noviembre de 1985, entra el país en las tinieblas de la guerra sucia.

La urgencia de una revisión constitucional continúa gestándose en la opinión pública y un nuevo intento se da con el anuncio del Presidente Barco de su voluntad de convocar al pueblo como artífice directo de las transformaciones, el periódico El Espectador inicia una campaña para citar a una Asamblea Nacional Constituyente con ese objetivo. La iniciativa es rechazada por los expresidentes Carlos Lleras y López Michelsen y respaldada por Turbay Ayala.

Este proceso tiene una precaria conclusión en febrero de 1988, fecha en la cual el presidente Barco firma con el jefe del Social-conservatismo el conocido acuerdo de

la Casa de Nariño, con la finalidad de que una Comisión de Reajuste Institucional de Origen Parlamentario, preparara un proyecto de reforma sometido al referéndum del Constituyente Primario. Como la Sala Unitaria del Consejo de Estado suspendió dicho acto, el presidente Barco presenta a la Legislatura de 1988 su proyecto de reforma constitucional en el cual se inserta de nuevo la propuesta de Corte Constitucional en las perspectivas reformadoras de la Constitución. En su artículo 170 le da a ese Tribunal la función de garantizar la supremacía de la Constitución. Corte que se integrará así: Dos magistrados elegidos por el Senado, dos por la Cámara de Representantes, dos nombrados por el Presidente de la República y el otro magistrado que será el Presidente de la Corte será elegido por el Congreso para periodos de cuatro años, mientras los otros magistrados tendrán un período de ocho años. Este proyecto del Presidente Barco sufre sustanciales variaciones para la segunda vuelta y es así como el Proyecto de Acto Legislativo para la siguiente Legislatura, presentado en agosto de 1989 descarta la Corte Constitucional para conservar la guarda de la supremacía de la Constitución en la Corte Suprema de Justicia.

Con el fracaso de esta reforma y con la agudización de la violación a los derechos humanos y su consiguiente perturbación del Orden Público, emerge con inusitado fervor constitucionalista la presencia de una opinión pública con tal decisión de cambio que desborda el fosilizado mandato del artículo 218 de la Constitución Nacional.

Legitimada y legalizada la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, el Gobierno coloca como uno de sus propósitos a reformar, la supresión de la guarda constitucional a la Corte Suprema de Justicia para darle tan fundamental competencia a la Corte Constitucional desjudicializada.

C. Sustentación Presidencial a Favor de la Corte Constitucional. En discurso presentado por el Presidente Gaviria ante la plenaria del 17 de abril del presente año expresó: "Para hacer frente al riesgo de congestión, es necesario crear una Corte Constitucional, que decida asuntos que hoy la Corte Suprema de Justicia, por simples razones de tiempo, no podría atender sin que todo su trabajo de casación se viera seriamente entorpecido. Dicha Corte Constitucional estaría a la cabeza de una Jurisdicción Constitucional que podría ir creciendo con la creación de Tribunales o instancias por vías de la ley, de manera flexible a medida que las circunstancias lo aconsejen". (Gaceta Constitucional número 56, Pág. 7ª).

A esta afirmación, en plenaria de esta corporación, mostró las inconveniencias de la propuesta el Doctor Pablo J. Cáceres, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien además expresó, según reseña de El Espectador del 21 de abril del presente año, que hay tres causas para desvirtuar la versión presidencial, que son: "El trabajo de Sala Constitucional está adelantado, en Sala Plena nos estamos adelantando a los vencimientos y las Salas de Casación están al día...", agregó que "El presidente Gaviria no hizo alusión al trabajo actual de la Corte. Se fundamentó en un supuesto".

D. Otras Voces impugnadoras a la Propuesta de Corte Constitucional. 1. La

Asociación Colombiana de Juristas Demócratas se pronunció así: "El Proyecto del Gobierno trae la figura de la Corte Constitucional, dirigida a quitarle esta función a la Corte Suprema de Justicia —la del Control Constitucional— con lo cual se pretende obtener un mayor control político sobre este organismo, haciéndolo más exegético y desconociendo el enriquecimiento de la Jurisprudencia en la discusión y la interpretación de las normas como lo ha hecho la Corte Suprema de Justicia con muestra de independencia y autoridad, lo que probablemente no ha sido del agrado de algunos Gobiernos. Vale la pena agregar que nuestro máximo organismo jurisdiccional, en el Control Constitucional, ha cumplido con los términos señalados en la propia carta. Pero en el Proyecto del Gobierno se ignora la ineficacia del sistema en otros países, pues la especialización no es la mayor garantía de imparcialidad y eficiencia". (Gaceta Constitucional número 84, Pág. 24). 2. El expresidente Carlos Lleras Restrepo en su último editorial de Nueva Frontera también objeta la iniciativa. 3. El periódico El Tiempo en editorial del jueves 30 de mayo del presente año, página 4A, dedicado a tres inquietudes para la Asamblea Constituyente, expone: "Por último está la famosa propuesta de crear una Corte Constitucional. No hemos oído todavía un argumento convincente para justificar el traslado de las funciones de control constitucional que hoy tiene la Corte Suprema de Justicia a una nueva corte al estilo de las que tienen algunos países europeos y que, como en el caso Español no han tenido la mejor de las experiencias. La sola posibilidad de que se politice la Corte por tener origen político debe hacernos pensar muy bien sobre la conveniencia de este salto al vacío, sobre todo si lo que se tiene ha funcionado mal que bien". 4. El Colegio de Abogados Javerianos presenta un Proyecto de Reforma Constitucional conservando en la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el Control de la Supremacía Normativa de la Constitución.

E. Las Decisiones de la Corte Suprema de Justicia como Precedente Judicial Diseñador del Estado de Derecho. En el numeral 3 literal A de este escrito, referenciamos las causas y consecuencias de la crisis extra e interinstitucional, para demostrar que la precaria estructura democrática del régimen político sólo ha sido neutralizada en nuestro país gracias al Control Constitucional que tanto la Corte como el Consejo de Estado han ejercido contra el despotismo. Véamos: 1. El Consejo de Estado ha tenido serios pronunciamientos contra la violación de los derechos humanos. 2. Gracias a decisiones de la Corte Suprema de Justicia se ha proscrito el juzgamiento de civiles por militares y por otras autoridades administrativas. 3. Decisiones de la Corte Suprema de Justicia han desterrado del Orden Jurídico, normas alimentadoras del sicariato como la del Decreto 3398 de 1965 que permitía el porte de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Militares. 4. Fue la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia la que desarrolló el contenido de la tipicidad, culpabilidad y antijuridicidad como elementos democratizadores del poder punitivo del Estado, a ello se debe la inexistencia de la cadena perpetua. 5. Nuestro máximo Tribunal también se ha

pronunciado sobre la inexecutable de ciertas extralimitaciones en la utilización del 121 como la inscripción domiciliaria. 7. Respecto al 122 también ha habido pronunciamientos limitadores del ejercicio de esas atribuciones. 8. Sus decisiones contra el Tratado de Extradición.

Por último es necesario reseñar que han existido al interior de la Corte, Magistrados de profunda convicción y responsabilidad democrática, como la del inoludado jurista Alfonso Reyes Echandía quien se caracterizó por sus reservas a la ideología de la seguridad nacional por su carácter antidemocrático y violador de la soberanía.

F. La Propuesta Oficial como Tentativa Retaliadora a las Expresiones Estructuradoras del Estado de Derecho. En desprevenido análisis de la ubicación de la propuesta en el contexto histórico, jurídico y político, lleva a la necesaria conclusión que es una medida preventiva contra el proceso democratizador que se abre al interior de la actividad Jurisdiccional actual. Una muestra clara de ese intento por capturar la Corte a favor del Ejecutivo se dio en las fallidas reformas del 76 del 79 y del 84, pero con mayor propósito se dio en 1981 cuando el ejecutivo expide el Decreto 3050 en detrimento de la autonomía y libertad de conciencia de los Magistrados, norma que quedó sin eficacia porque no logró aceptación en la opinión pública y mucho menos en el mundo jurídico del país. Por ello la iniciativa hay que ubicarla como el desarrollo hacia el logro de un objetivo verticalizante del ejercicio del poder en detrimento de la horizontalidad del mismo como guía central del Estado Democrático. En el acápite que sigue fundamentaremos otra hipótesis sobre el origen del referido proyecto.

IV. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PODER CONSTITUIDO Y PODER CONSTITUYENTE.

A. El Poder Constituido y su Fidelidad al Constituyente. Tanto la Filosofía Constitucional como la Doctrina Constitucional, le han adjudicado al Poder Constituyente sus características diferenciadoras del constituido, como son: PODER: Soberano, Único, Indivisible, Imprescriptible, Inalienable, Determinante, Fáctico y Ordenador. En obediencia a estos postulados en la revisión de Constitucionalidad del Decreto 1926 de 1990 y según providencia aprobada el 9 de octubre del mismo año, nuestro máximo Tribunal conceptuó que: "Como la Nación colombiana es el Constituyente Primario, puede en cualquier tiempo darse una Constitución distinta a la vigente hasta entonces sin sujetarse a los requisitos que ésta consagraba de lo contrario, se llegaría a muchos absurdos: El primero de ellos que la reforma constitucional de 1957 no vale por haber sido fruto de un plebiscito; que también fue nugatoria la de 1886 por no haberse sujetado a los difícilísimos procedimientos previstos por la Constitución de Rionegro (1863) para modificarla... el Derecho para convocar al pueblo para que apruebe o impruebe la reforma no lo deriva propiamente de todas las normas consignadas en la Carta, sino del Poder mismo de la revolución, DEL ESTADO DE NECESIDAD EN QUE ESTA SE HALLA EN HACER TAL REFORMA, y del ejercicio de la soberanía latente en el pueblo como voluntad constituyente, o sea la que denominan los expositores, el momento del pueblo constituyente". Esta

decisión remedia el entuerto padecido por la Sociedad civil colombiana el cual tomaba como protagonista de la ruptura entre ella y el Estado, al bipartidismo; como esa di-sección rompe la arquitectura del Estado de Derecho, urgida estaba la democracia colombiana de darle al pueblo su papel de Legislador Primario. Queremos significar que esa decisión confirmada con los últimos pronunciamientos de la Corte, respetando la autonomía de la Asamblea Constituyente, son la clara muestra de un móvil ético y de una formación jurídica a favor del progreso, de la paz y de la democracia, muy a pesar de desconocer erguidamente intereses de parapoderes ocultos refractarios a la Jurisdicción. Por ello declaró la inexecutable del acápite 1.4 numeral 15 del Decreto referido que exigía el control del Reglamento por parte de la Corte. Estas actitudes históricas son las que exaltan nuestro máximo tribunal a las aspiraciones de la filosofía del Derecho, tan sentidamente expuestas por Guastavino, en su introito al libro de Fallos, en donde escribió que: "es la Corte Suprema con su acción sin estrépito pero eficaz, la que está encargada de hacer que la Constitución eche hondos raíces en el corazón del pueblo, se convierta en una verdad práctica y los diversos poderes nacionales o provinciales se mantengan en la esfera de sus facultades. La misión de ser juez de la Corte y de hacer de ese Tribunal un poder de Estado es una misión que está reservada a personas humildes, sin orgullo, sin vanidad, con mucha autocrítica y que toleren el silencio y soporten el anonimato. La Corte no es un poder de estrépitos, no es un poder de televisión, ni de premios. La Corte es un Tribunal de trabajo y, especialmente, exige pruebas de valentía y de coraje". Dario Echandía también lo dijo para Colombia: "Más que la norma jurídica es la confianza popular la que le da (a la Corte) su extraordinaria autoridad reguladora de la vida política y social" (El independiente 2 de octubre de 1957).

B. Poder Constituyente y Soberanía. Si enfrentamos la tarea estructuradora de un nuevo orden social, económico, jurídico y político se hace imprescindible tener en cuenta el contexto internacional, para precisar las incidencias de la geopolítica en nuestro país. Nuestra ubicación latina se ve amenazada constantemente por los bloques hegemónicos del poder, por ello al sur del continente americano lo más nocivo para un desarrollo constitucional autóctono ha sido la teoría de la Seguridad Nacional. Con este instrumento se ha obstaculizado la consolidación de democracias reales, repasemos con Manuel García Pelayo, constitucionalista español, sus reflexiones sobre esta estrategia de dominación: "En este modelo tecnocrático de origen militar, el poder político se condensa en un grupo considerado como técnicamente calificado para tal función y que, al menos en la etapa inicial, proviene total o preponderantemente de los rangos superiores de las Fuerzas Armadas, lo cual es coherente, no sólo con el hecho que la instauración del nuevo régimen tiene lugar a través de un acto violento y como respuesta a un Estado de subversión o de desorden no allanable por medios pacíficos, sino también con la naturaleza misma de la profesión militar..." (Jaime Vidal Perdomo, Derecho Constitucional General, pag. 64 Tercera Edición.. Universidad Externado de Colombia).

Si hay la voluntad política de linear un Estado y una Sociedad autónomos no puede aceptarse sumisamente las fórmulas de un proyecto político foráneo como son las recomendaciones de connotados dirigentes norteamericanos quienes recomiendan para Colombia en su propuesta número 4, lo siguiente: "Estados Unidos debe ir más allá del fortalecimiento del sistema judicial existente en Colombia respaldando LAS CORTES ESPECIALES bajo el control conjunto del Ministerio Exterior y las Fuerzas Armadas, para enfrentar las amenazas de subversión y narcotráfico que representan una guerra abierta contra el régimen democrático". (El Imperio y América Latina, Ed. Suramérica, 1989, pag. 105).

Por la gravedad del conflicto que afecta a todo el pueblo colombiano y por la oportunidad histórica de recuperar la soberanía, estimamos que es un deber patriótico erradicar la propuesta de Corte Constitucional, porque hemos intentado demostrar que estamos bajo la amenaza de la hipostatización de una nueva fórmula autoritaria pero adobada con una presunta legitimación que correría a cargo de esta Asamblea. Nos parece oportuno tomar como norte el escrito del profesor Luis Carlos Sáchica que aparece en su Esquema para una Teoría del Poder Constituyente, que enseña: "... el proceso de conformación y democratización del Poder Constituyente en América Hispana ha de buscar integrarse: Primero como un poder nacional, —sin exclusiones—; segundo, común —en cuyo ejercicio participen el todo social y todos sus componentes—; tercero, solidarista y justiciero —esto es, equitativo en el reparto de la seguridad y el bienestar—, y cuarto autonomista, en el sentido de querer el equilibrio interno y la ruptura de la dependencia externa, únicamente así la rectoría del Estado tendrá contenido y legitimidad democrática." (Ed. Temis, segunda ed., pag. 15).

V. LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA COMO CONTROL PROPIO DEL ESTADO DE DERECHO

A. El Control Difuso y el Control Concentrado. En nuestro país el Control Constitucional asignado tanto a la Corte como al Consejo de Estado han connotado el sistema de una mixtura estimada como más idónea para conservar el equilibrio de poderes. Si al Control de estas dos instituciones le agregamos la facultad que ejerce la judicatura en virtud del mandato del artículo 215, podemos concluir que el equilibrio de poderes se garantiza desde las mismas instancias inferiores del conflicto. Por ello, trasladar todo el peso de la crisis institucional a nuestra estructura judicial no es más que un eufemismo con pretensiones no confesadas.

Rescatamos también una práctica democrática en el quehacer jurisprudencial, la cual surge en medio de todo el acoso y desprotección a que nuestros jueces han estado expuestos. Pero la reforma constitucional en lo que hasta ahora se ha debatido y aprobado pretende corregir las deficiencias democráticas tanto en la estructura como en la institucionalidad.

B. Reformas que Purifican, Desarrollan y Consolidan la Validez del Control Judicial.

1. La Creación del Consejo Superior de la Judicatura.

Esta es una de las más trascendentales

propuestas reestructuradoras de la actividad judicial en la perspectiva de que este surja como verdadero poder judicial autónomo e independiente. Con tal fin se propone un origen democrático e independiente de la influencia del ejecutivo, este objetivo ya había sido planteado por el Libertador Bolívar en los siguientes términos: "El Poder Judicial que propongo goza de una independencia absoluta: En ninguna parte tiene tanta. El pueblo presenta los candidatos y el legislador escoge los individuos que han de componer los tribunales. Si el poder judicial no emana de este origen, es imposible que conserve en toda su pureza la salvaguardia de los Derechos Individuales." (Sustentación al Proyecto de Constitución Boliviana, 1826, Simón Bolívar).

2. Las funciones del Consejo Superior. Lo presentado descongestiona la Corte Suprema de Justicia, ya que la actividad de este ente supremo sería eminentemente jurídica porque lo administrativo y disciplinario pasaría al Consejo Superior de la Judicatura. Es claro entonces, que habrá una Corte Suprema con mayor disponibilidad hacia la comprensión de la realidad y al nutrimento de la disciplinas filosóficas, sociales, económicas, políticas y jurídicas.

3. La Presencia en la Corte Suprema de Justicia de Expertos en Derecho Público, Privado, Laboral, Penal y Procedimental. conforma una pléyade de

intelectuales más idónea para la aprehensión integral del conocimiento innato a la síntesis de un funcionario de tal jerarquía.

4. Los Mecanismos Presupuestales, Orgánicos y Funcionales.

Como ejemplo, la exigencia de cumplimiento a la carrera judicial y al concurso garantizan la presencia de profesionales idóneos tanto ética como académicamente.

C. Contenido y Forma del Estado de Derecho. Enseña el Constitucionalismo contemporáneo que es el Poder Constituyente, generado al interior de la Sociedad Civil, el único poder normalizador del conflicto por la vía pacífica, por ser el único competente para la democratización dialéctica en lo social, económico y político.

Esta es la base infraestructural para que en la institucionalidad tengan expresión sus poderes derivados, que deben funcionar independientemente no como una división del trabajo del poder sino como momentos limitadores del mismo; hoy en día han hecho carrera además de los tradicionales propuestos por Aristóteles y Montesquieu (legislativo, ejecutivo y judicial), el electoral y el poder fiscal popular. Sólo con estos dos requisitos el intra y el supra estructural se habilitan la normalidad del régimen político que es el presupuesto para el Estado de Derecho. Esta acotación de teoría y técnica

constitucional es preciso rescatarla para concluir que un supra-poder por encima de los poderes recogidos por la jurisdicción como sería la Corte Constitucional desequilibra la armonía propia del orden jurídico como depositario de la soberanía del Estado de Derecho. Siempre la verticalidad del poder desobedece a la horizontalidad propia del Estado de Bienestar Social, pues su principal lesionado es la Soberanía.

En estos cinco numerales aspiramos sustentar la presencia de la Corte Suprema de Justicia como el mecanismo más democrático y protector de la jurisdicción del Estado en el equilibrio de poderes, siendo esa la razón para adscribirnos a los proyectos que se distancian de la Corte Constitucional porque estimamos con el profesor Reinaldo Vanossi que: "Hay que vivir la Corte y sentirla como la sienten algunos pueblos para comprender el alcance de la protección que como PODER DE ESTADO puede dar... Es la Corte la que permite que acudiéndose a ella y no a los cuarteles se resuelvan muchos conflictos...".

Por todo lo anterior nos parece contradictoria la propuesta del Gobierno, pues cuando el mismo Presidente de la República expresa que en el momento no existe en Colombia Estado de Derecho, no se entiende cómo insiste en una fórmula desintegradora del equilibrio de poderes.

Constituyente:
HERNANDO LON DOÑO JIMENEZ

Proyecto Integral de Articulado Sustitutivo sobre Ordenamiento Territorial

Constituyente: JUAN GOMEZ MARTINEZ

BREVE SUSTENTACION DE ESTA PROPUESTA

Señor Presidente

Señores Delegatarios

He presentado a la Secretaría de la Asamblea una propuesta de articulado sustitutivo a todo el régimen del ordenamiento territorial. Ustedes deben tener sobre sus escritorios una copia de la misma. No deseo involucrarme en una extensa defensa de mi propuesta. Sólo los invito a leer y reflexionar sobre la misma, la cual puede sintetizarse en las siguientes ideas rectoras:

—La idea central es armar un modelo integral de ordenamiento territorial colombiano.

—La base del articulado es la Constitución Nacional, varios de cuyos artículos

proviene directamente de la Carta de 1886. Se busca con ello defender la tradición y rendir un homenaje a nuestro patrimonio histórico y jurídico.

—No se busca un "revolcón" o una revolución en el ordenamiento territorial colombiano sino una conservación de las instituciones que tenemos, actualizada y racionalizada a la luz de los siguientes principios: integralidad, articulación, coherencia, municipalidad, fortalecimiento fiscal, descentralización, equidad, simpleza, brevedad, flexibilidad y modernización.

—Esta propuesta nació de la necesidad de impedir que el articulado original adoptado por la Comisión Segunda careciera de una alternativa al momento de su debate en plenaria. Si bien yo presidí dicha Comisión, en las actas dejé constancia de que yo no

compartía dicho articulado y que traería a la plenaria de la Asamblea un articulado diferente, como en efecto ahora lo hago.

—Los inconvenientes del articulado tanto original como anexo de la Comisión Segunda saltan a la vista: incoherencia, desmesura, vacíos, desarticulación, atomización del país, etc.

—De la propuesta que presento sobresale el hecho de que, en total, hay una reducción en el número de artículos sobre ordenamiento territorial, pasando de 24 artículos que hoy existen en la Carta, a 21.

—Finalmente, para la Comisión Redactora sugiero el siguiente orden de articulado: el nuevo 5° sustitutivo 1, 2 y 3 del 6°, el nuevo 7°, los artículos nuevos 1, 2 y 3, el 183, el 184, el 191, el 195, el nuevo 181, el 185, el 187, el 194, el 196, el 197, el 200 y 201, el nuevo 198 y el nuevo 199.

CONSTITUCION VIGENTE

ARTICULO 5°.- Son entidades territoriales de la República los departamentos, las intendencias, las comisarias y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos y estas,

La ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, siempre que se llenen estas condiciones:

1. Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los concejos de la comarca que ha de formar el nuevo departamento.

2. Que el nuevo departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esta suma las transferencias que reciba de la nación.

A partir del año siguiente al de la vigencia de este acto legislativo, las bases de población y renta se aumentarán

PROPUESTA

ARTICULO SUSTITUTIVO DEL INCISO PRIMERO.- Son entidades territoriales de la República los departamentos y los municipios y distritos en que se dividen aquellos, así como los territorios indígenas en los términos previstos en esta Constitución.

Las entidades territoriales podrán asociarse libremente entre sí para conformar regiones, provincias y asociaciones de municipios, con arreglo a la ley.

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

SE SUPRIME EL INCISO SEGUNDO AL SEPTIMO.

ESTAN INCLUIDOS EN LAS NORMAS GENERALES, QUE ASIGNAN A LA LEY LA REGULACION DE LA MATERIA.

CONSTITUCION VIGENTE

anualmente en un cuatro y quince por ciento, respectivamente.

3. Que aquel o aquellos de que fuere segregado, quede cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo departamento.

4. Concepto previo favorable del Gobierno nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo departamento.

5. Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo.

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 limítrofes, o para erigirlo en intendencia o comisaría 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 de que fueren segregados queda cada uno con la población y rentas por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo departamento en el momento de su creación.

La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición.

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comi-

PROPUESTA

siones demarcadoras nombradas por el Senado de la República.

Los actos legislativos que sustituyan, deroguen o modifiquen las condiciones para la creación de departamentos o eximan de alguna de éstas, deberán ser aprobados por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

ARTICULO 6°.- Las intenciones y comisarias quedan bajo la inmediata administración del gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso administrativo y al régimen de los municipios que las integran.

El legislador dictará estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural del archipiélago de San Andrés y Providencia, así como para las restantes porciones insulares del territorio nacional.

La ley podrá crear y suprimir intenciones y comisarias; anexarlas total o parcialmente entre sí o a los departamentos, y darle estatutos especiales.

La ley podrá erigir en departamentos las intenciones y comisarias, si se llenan las condiciones que establece el artículo anterior, pero en tal caso bastará la mitad de la población y renta por él señaladas.

ARTICULO 7°.- Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público.

Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general.

SIN EQUIVALENTE EN LA CONSTITUCION NACIONAL

ARTICULO SUSTITUTIVO

(1) TRANSITORIO.- Las intenciones y comisarias pasan a ser departamentos, pero estas últimas seguirán gozando de la especial asistencia de la nación.

Los corregimientos intencionales y comisariales pasan a ser municipios.

ARTICULO SUSTITUTIVO (2).- San Andrés, Providencia y Santa Catalina será un departamento con un régimen especial.

La ley podrá adoptar las siguientes determinaciones:

1. Se podrá limitar los derechos de circulación y residencia en el Archipiélago.

2. Se adoptarán las medidas necesarias para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas.

3. Se preservará de manera especial el medio ambiente.

4. Se establecerá un régimen jurídico especial en materia de inmigración, comercio exterior, de cambios y financiero.

ARTICULO SUSTITUTIVO ADICIONAL Y COMPATIBLE

(3).- La ley podrá establecer para las zonas de frontera normas especiales en materia cambiaria, fiscal y monetaria tendientes a lograr su desarrollo económico o social o el cumplimiento de acuerdos, convenios o tratados internacionales. Las entidades territoriales fronterizas podrán compartir servicios públicos y proyectos de inversión con sus similares de los países vecinos.

LOS INCISOS TERCERO Y CUARTO SE SUPRIMEN POR LO DISPUESTO EN EL ARTICULO SUSTITUTIVO TRANSITORIO.

ARTICULO SUSTITUTIVO.-

Para diversos fines sectoriales y para la mejor administración de la función estatal en su conjunto, la ley podrá establecer divisiones del territorio nacional distintas a las de los límites de las entidades territoriales.

ARTICULO NUEVO (1).- La ley establecerá los lineamientos

generales de la organización y el desarrollo territorial del país, de conformidad con los siguientes principios:

1°. Se definirán las metas y propósitos de desarrollo sostenido de todo el territorio del Estado, los criterios para la asignación de funciones y recursos a cada nivel de gobierno y los mecanismos de articulación de la planeación y de la programación presupuestal de inversión entre dichos niveles;

2°. Se orientará toda la gestión territorial con fundamento en las siguientes ideas rectoras;

a) La unidad de la República,

b) La descentralización y la autonomía de las entidades territoriales.

c) La igualdad de las condiciones de vida de los colombianos,

d) La definición del municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado y como poseedor de la cláusula general de competencia de materia de gestión pública,

e) La coordinación, concurrencia y subsidiaridad de las entidades territoriales;

3°. Se establecerán las variables conforme a las cuales se realizará de manera flexible una categorización tanto de departamentos como de municipios, fijando en cada caso las consecuencias funcionales, fiscales y de articulación de los diferentes niveles de gobierno;

4°. Se dictarán las condiciones para la creación de departamentos y municipios;

5°. Se fijarán las normas para la conformación y organización de regiones, provincias, territorios étnicos y distritos metropolitanos;

6°. Se sentarán las bases para el desarrollo institucional, la planeación administrativa, la capacitación y la carrera administrativa departamental municipal, con arreglo a la ley;

7°. Se organizará la forma de coordinación territorial de la administración de justicia, de la vigilancia fiscal y de la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, y

8°. Se regulará lo relativo a la participación comunitaria y al régimen electoral de las corporaciones populares del nivel local y seccional.

ARTICULO NUEVO (2).- La nación, los departamentos y los municipios se distribuirán así las competencias:

1°. Son funciones de la nación:

a) La defensa nacional, las relaciones internacionales, el manejo de la macroeconomía y del desarrollo nacional, la competencia tributaria nacional, la legislación, la justicia, la organización electoral, la di-

SIN EQUIVALENTE EN LA CONSTITUCION NACIONAL

rección de las comunicaciones, la defensa de los derechos humanos y la regulación para la protección del medio ambiente y,

b) Aquellas funciones que por su naturaleza o dimensión le asigne la ley;

2°. Son funciones del departamento:

a) La planeación del desarrollo seccional,

b) La intermediación entre la nación y los municipios,

c) La realización de las funciones que la nación le delegue,

d) El apoyo administrativo técnico y financiero a los municipios,

e) La ejecución subsidiaria o complementaria de obras y proyectos municipales y la ejecución directa de obras y proyectos departamentales,

f) La oferta de crédito a los municipios, de conformidad con la ley,

g) La creación, supresión, fusión y segregación de municipios, con sujeción a los requisitos que establezca la ley,

h) La creación y financiación de regiones y provincias, conforme a la ley,

i) La realización de consultas populares de interés seccional,

j) Las funciones administrativas que la ley le atribuya, y

k) Las funciones fiscales que le autorice la Constitución o la ley;

3°. Son funciones de los municipios y distritos:

a) La planeación del desarrollo local,

b) La prestación de los servicios públicos básicos, de conformidad con la ley,

c) La realización de obras y proyectos de inversión, según sus capacidades, en concertación con la comunidad y en coordinación con los demás niveles de gobierno,

d) La promoción de la participación comunitaria y ciudadana,

e) La creación de juntas comuneras y la realización de consultas populares de interés local, con arreglo a la ley,

f) La conformación de asociaciones de municipios y la integración de provincias; en este último caso el municipio contribuirá a la organización y financiamiento de las provincias de conformidad con la ordenanza,

g) La creación de una policía local y cívica, conforme a la ley,

h) La fijación de las tarifas de los servicios públicos que preste el municipio, conforme a los parámetros que fije la ley, y

i) Las funciones fiscales que le autorice la Constitución y la ley;

4°. Son funciones compartidas entre los diferentes niveles de gobierno aquellas que determine la ley.

SIN EQUIVALENTE EN LA CONSTITUCION NACIONAL

ARTICULO NUEVO (3).— El sistema de relaciones fiscales territoriales está conformado por la participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales, en los recursos del crédito, en el gasto público nacional orientado a la cofinanciación de proyectos y en otras modalidades de cesión de rentas o de compensación fiscal.

Para el establecimiento del sistema de relaciones fiscales territoriales se considerarán los siguientes propósitos:

1°. La compensación de las diferencias de capacidad de contribución entre las entidades territoriales;

2°. La eficiencia administrativa y el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales;

3°. Las reglas de participación de las entidades territoriales en los organismos nacionales a quienes se les confie la administración del crédito para las entidades territoriales;

4°. La asociación de las entidades territoriales entre sí y con la nación o las entidades descentralizadas, para el mejoramiento de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios o en el cumplimiento de sus funciones, y

5°. Los costos de las competencias que les corresponde atender, con el fin de suplir las necesidades básicas insatisfechas de la población.

ARTICULO SUSTITUTIVO.— 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 la conservación 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 departamental.

Los gobernadores serán elegidos cada cuatro años por el voto directo y secreto de los ciudadanos inscritos en la respectiva circunscripción electoral. Los gobernadores no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.

La ley regulará todo lo relativo al régimen electoral de los gobernadores.

SE SUPRIME POR ESTAR YA REGULADO, ASI:

EL INCISO PRIMERO ESTA INCLUIDO EN LOS ARTICULOS INICIALES.

ARTICULO 181.— En cada uno de los departamentos habrá un gobernador, que será al mismo tiempo agente de Gobierno y jefe de la administración seccional.

El gobernador, como agente del Gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el departamento, los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el presidente de la República.

ARTICULO 182.— Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales. Con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El treinta por ciento de esa asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

ARTICULO 183.— Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades.

ARTICULO 184.— Los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por decretos del Gobierno nacional o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos estados soberanos, continuarán siendo propiedad de los respectivos departamentos. Exceptúanse los inmuebles que se especifican en el artículo 202 de la Constitución.

ARTICULO 185.— En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará asamblea departamental, integrada por no menos de quince ni más de treinta miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será igual al de los principales, y remplazarán a éstos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral. Para ser diputado se requieren las mismas calidades que para ser representante.

Las asambleas se reunirán ordinariamente cada año en el capital del departamento por un término de dos meses. Los gobernadores podrán convocarlas a sesiones extraordinarias para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que a ellas les sometan.

EL INCISO SEGUNDO ESTA INCLUIDO EN LOS ARTICULOS INICIALES EN LO REALATIVO A COMPETENCIAS Y EN LOS ARTICULOS DE LA COMISION QUINTA SOBRE RECURSOS EN LO CONCERNIENTE AL SITUADO FISCAL.

EL INCISO TERCERO ESTA INCLUIDO EN LOS ARTICULOS DE LA COMISION QUINTA SOBRE RECURSOS.

IGUAL.

SE DEBE UBICAR CON LOS OTROS ARTICULOS RELATIVOS A LOS RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

IGUAL. (VIENE DE 1886).
UBICAR TAMBIEN EN EL ORDEN PERTINENTE.

IGUAL EN PRINCIPIO.

CAMBIO PARCIAL:
No habrá diputados suplentes. En caso de falta absoluta o temporal, las vacantes serán suplidas por el candidato de la misma lista que siguiere en su orden.

CAMBIO PARCIAL:
... de cuatro meses.

La ley fijará la fecha de las sesiones ordinarias y el régimen de incompatibilidad de los diputados.

ARTICULO 186.— Los senadores y representantes tendrán voz en los organismos departamentales de planeación que organice la ley.

ARTICULO 187.— Corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas:

1°. Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del departamento;

2°. Fijar, a iniciativa del gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales;

3°. Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento, y que no correspondan a la Nación o a los municipios;

4°. Crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley;

5°. Determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo;

6°. Crear, a iniciativa del gobernador, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley;

7°. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del departamento con base en el proyecto presentado por el gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales; las que decreten cesiones de bienes y rentas del departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o las traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador;

SE SUPRIME

IGUAL EN PRINCIPIO.

CAMBIOS PARCIALES:
... distritos metropolitanos, provincias y regiones...

entre ellos

8°. Organizar la contraloría departamental y elegir contralor para un período de dos años;

9°. Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal;

10°. Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales y ejercer, pro t mpore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas, y

11°. Las demás funciones que le sealen la Constitución y las leyes..

PARAGRAFO.— En los casos de los ordinales 5°, 6° y 7°, las asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan las modificaciones que acuerden.

ARTICULO 188.— Compete a la ley la creación y supresión de  rculos de notor a y de registro y la organización y reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores.

ARTICULO 189.— La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencia de las ordenanzas a que se refiere el ordinal 2° del artículo 189.

Igualmente, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios, y podrá también, atendiendo sus categorías conforme al artículo 198, otorgar exclusivamente al alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias.

PARAGRAFO.— En el Distrito Especial de Bogotá, la iniciativa para los proyectos de acuerdo sobre las materias a que se refieren los ordinales 2° y 7° del artículo 187 corresponde al alcalde.

ARTICULO 190.— La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a asignaciones de los diputados, gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales.

La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios corresponde a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto a contralorías municipales.

Para ser elegido contralor departamental se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 25 años y ser abogado o tener título universitario en ciencias económicas o financieras o haber ejercido el cargo

ARTICULO 191.— Las asambleas departamentales, para cubrir los gastos de administración que les correspondan, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley.

ARTICULO 192.— Las ordenanzas de las asambleas y los acuerdos de los concejos municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

ARTICULO 193.— La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

ARTICULO 194.— Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer que se cumplan en el departamento los decretos y órdenes del gobierno y las ordenanzas de las asambleas.

2. Dirigir la acción administrativa en el departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

3. Presentar oportunamente a las asambleas los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y presupuesto de rentas y gastos.

4. Llevar la voz del departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar esta representación conforme a la ley.

5. Auxillar la justicia como lo determine la ley.

6. 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, con excepción de los representantes designados por las asambleas.

7. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas y sancionar y promulgar las ordenanzas en la forma legal.

8. Revisar los actos de los concejos municipales y los de los alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros al tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad.

9. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos, con sujeción a las normas del ordinal 5° del artículo 187.

El gobernador no podrá crear con cargo al tesoro departamental obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto que adopte la asamblea.

10. Las demás que la Constitución y las leyes establezcan.

ARTICULO 195.— El gobernador podrá requerir el auxilio de la fuerza armada, y el jefe militar obedecer  sus instrucciones, salvo las disposiciones especiales que

IGUAL EN PRINCIPIO. CAMBIO PARCIAL:... y los concejos... (VIENE DE 1886). UBICAR EN EL ORDEN PERTINENTE.

SUPRIMIR. MAL UBICADO. CORRESPONDE A OTRO TITULO.

MAL UBICADO. CORRESPONDE A OTRO TITULO.

IGUAL.

SUPRIMIR. MAL UBICADO. ES DE OTRO TITULO.

SE SUPRIME. ESTA INCLUIDO EN LOS ARTICULOS INICIALES.

SE SUPRIME. ESTA INCLUIDO EN LOS ARTICULOS INICIALES Y EN OTRAS PONENCIAS (VEASE CONTROL FISCAL).

IGUAL EN PRINCIPIO. CAMBIO PARCIAL:... y el alcalde podrán ... (VIENE DE 1886). UBICAR EN EL ORDEN PERTINENTE.

ARTÍCULO 196.- En cada distrito municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará concejo municipal, y estará integrado por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será el mismo de los concejales principales, y remplazarán a estos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral.

La ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos.

Los concejos podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de las funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley.

ARTÍCULO 197.- Son atribuciones de los concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

1. Ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito.

2. Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.

3. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos.

4. Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.

5. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde.

6. Elegir personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine.

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

8. Ejercer las demás funciones que la ley les señale.

ARTÍCULO 198.- La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios del mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

IGUAL EN PRINCIPIO. CAMBIO PARCIAL: En cada municipio o distrito...
...o distrital, y...

No habrá concejales suplentes. En caso de falta absoluta o temporal, las vacantes serán suplidas por el candidato de la misma lista que siguiere en su orden.

IGUAL EN PRINCIPIO.

CAMBIO PARCIAL:
...del municipio o distrito:

CAMBIO TOTAL:
EL INCISO PRIMERO ESTA INCLUIDO EN LOS ARTICULOS INICIALES.

ARTÍCULO SUSTITUTIVO PARA EL INCISO SEGUNDO.- La ley podrá crear distritos metropolitanos, previa consulta popular en los municipios respectivos, entre las ciudades mayores de quinientos mil habitantes y los municipios vecinos unidos espacial y económicamente. Su régimen político, administrativo y fiscal será determinado por la ley.

La creación de distritos metropolitanos corresponde a las asambleas de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que los conforman. Con todo, por razones de conveniencia, la ley podrá crear y hacer obligatorio un distrito metropolitano.

En el distrito metropolitano habrá un concejo metropolitano, elegido por los concejales de los municipios que lo integran, el cual,

con exclusión de los concejos municipales correspondientes, expedirá las normas de planeación y decretará los tributos necesarios para el ejercicio de sus funciones. La ley establecerá el número de sus miembros, su período y forma de elección.

PARAGRAFO TRANSITORIO.- El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta tendrán la categoría de distritos metropolitanos, al igual que las áreas metropolitanas actualmente organizadas, con arreglo a la ley.

SE SUPRIME. ESTA INCLUIDO EN LOS ARTICULOS INICIALES.

La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las asambleas, a iniciativa del gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran.

ARTÍCULO 199.- La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la república, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República.

ARTÍCULO SUSTITUTIVO.- Santa Fe de Bogotá, capital de la República, será organizada por la ley como Distrito Capital. La ley indicará las normas municipales que no serán aplicables al Distrito Capital, la participación de las rentas departamentales que se causen en la capital de la República, las condiciones de creación y funcionamiento de distrito metropolitano, provincia y región con las entidades territoriales limítrofes y la separación electoral de Cundinamarca.

Los concejales del Distrito Capital serán elegidos de las listas provenientes de diferentes circunscripciones electorales en que la ley dividirá al Distrito.

Además de las competencias atribuidas a los municipios, le corresponden al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en el área de su jurisdicción, las atribuidas por esta Constitución a los departamentos.

IGUAL. UNIR CON EL ARTICULO SIGUIENTE.

EN PRINCIPIO IGUAL. CAMBIOS PARCIALES:

...para períodos de cuatro años en las capitales de departamento y para períodos de dos años en los demás municipios.

...y congresista, gobernador, diputado o concejal.

ARTÍCULO 200.- En todo municipio habrá un alcalde que será jefe de la administración municipal.

ARTÍCULO 201.- Los alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos, para períodos de dos (2) años, el día que fije la ley, y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente.

Nadie podrá ser elegido simultáneamente alcalde y congresista, diputado, consejero intendencial o comisarial o concejal. Tampoco podrán ser elegidos alcalde los congresistas durante la primera mitad de su período constitucional. La infracción de este precepto vicia de nulidad ambas elecciones.

El presidente de la República y los gobernadores, intendentes y comisarios, en los casos taxativamente señalados por la ley suspenderán o destituirán al alcalde del distrito especial y a los demás alcaldes, según sus respectivas competencias. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

También determinará las calidades, inhabilidades o incompatibilidades de los alcaldes, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales y formas de llenarlas, y dictará las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos.

(suprime "intendentes y comisarios").

...de los distritos y municipios...

De los Estados de Excepción

Constancia del Delegatario CORNELIO REYES

En casi todas las constituciones del mundo están regulados los estados de excepción, inicialmente referidos a situaciones de orden público, en su doble manifestación de perturbación interior o de guerra externa.

Frente a tales fenómenos, las constituciones políticas contemplan restricción de algunos derechos civiles y medidas extraordinarias encaminadas a superar los conflictos.

Aunque las medidas que se tomen en virtud de los estados excepcionales, significan suspensión transitoria de normas y de garantías, no destruyen esas medidas el estado de derecho, sino que precisamente encajan en su normatividad y tienen regulación y controles limitantes.

Ha sido tradición en el constitucionalismo colombiano establecer y reglamentar el estado de excepción.

Así en la primera Constitución, la de 1811, en las de 1821 y 1832 y 1858.

Pero es la Constitución de 1886 cuando la figura del estado de sitio aparece con mayor nitidez, modificada luego en 1910 y 1968. Los largos e intensos debates en estas reformas constitucionales del último siglo ilustran el espíritu de las normas que actualmente nos rigen.

En el Congreso de 1959 el maestro Darío Echandía defendió vigorosamente la teoría del orden público económico, según la cual, en uso de las facultades conferidas al Gobierno por el artículo 121 de la Constitución, era posible dictar medidas de carácter económico y social, como en efecto ocurrió con frecuencia, función que no pocos consideraron desbordamiento de las mismas facultades.

En el proceso de la reforma constitucional de 1968, el entonces jefe del MRL, Alfonso López Michelsen, propuso establecer el estado de emergencia económica, consagrado en el actual artículo 122 de la Constitución. Quedan así definidos dos estados de excepción: el del 121, para los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y el 122, para los casos de perturbación económica y social.

Se ha dicho que la frecuente declaración del estado de sitio y su prolongada vigencia han demeritado la imagen de nuestro país en el exterior, porque se le presenta como sujeto a un casi permanente imperio de la legalidad marcial y de democracia restringida.

Tal apreciación, empero, no corresponde a la realidad. El estado de sitio en Colombia, al menos en las últimas décadas, no ha implicado recorte alguno a las libertades

públicas. La libertad de opinión, de expresión, de prensa, de asociación, de reunión pública, de oposición al Gobierno, se han ejercido plenamente. Son numerosas las elecciones que se han verificado bajo el régimen del estado de sitio, sin que las normas o medidas de excepción hayan impedido la libre movilización de las agrupaciones políticas, ni obstaculizado el voto de los electores. Muestra de esta evidente realidad fueron, por ejemplo, las elecciones del año pasado para Corporaciones Públicas, presidente de la República y para esta Constituyente. La plural composición de esta Asamblea está indicando que el estado de sitio no fue impedimento para la libre expresión de nuevas realidades políticas.

De otra parte, por el estado de sitio han sido posibles importantes acontecimientos de orden institucional y político en Colombia.

La institucionalización del Frente Nacional en 1957 se obtuvo mediante un decreto de estado de sitio, el 0257 de ese año, que convocó el plebiscito. Mediante este procedimiento excepcional se recuperó la vigencia del orden jurídico quebrantado, cuando cuatro millones de colombianos ratifican la vigencia de la Constitución de 1886.

La Asamblea Nacional Constituyente paradójicamente existe por obra y gracia del estado de sitio. Las normas que autorizaron contabilizar la consulta de convocatoria y la elección de los constituyentes, son decretos de estado de sitio.

Al mismo tiempo, el proceso de paz que se ha venido cumpliendo exitosamente con los grupos alzados en armas se ha fundado en disposiciones dictadas en virtud de las facultades del calumniado e impescindible artículo 121 de nuestra Constitución.

De igual manera, el proceso de paz que se viene adelantando con los sectores del narcotráfico, se ha facilitado mediante normas sustantivas y procesales dictadas en uso de las atribuciones que el Gobierno le confiere al citado artículo 121.

Cuando se argumenta sobre la excesiva duración del estado de sitio, se suele olvidar que el país ha vivido en estado de guerra interior. Las contiendas civiles se iniciaron en 1811, al comienzo de la República, se extienden durante todo el siglo pasado. Viene la larga pausa de 45 años que procura la Constitución de 1886, pero las perturbaciones se reanudan en 1930, y tras la reconciliación de los partidos del Frente Nacional, aparecen otras guerras que no acaban en nuestros días, pero que anhelamos terminen antes de que se clausure esta Asamblea. Es decir, que las últimas

guerras tienen más de 30 años de vigencia, menos que la vigencia del estado de sitio.

Considero que las enmiendas introducidas al citado artículo 121 en la Reforma Constitucional de 1968 perfeccionaron la institución en forma aceptable. La consulta previa al Consejo de Estado y el control automático posterior de la Corte Suprema de Justicia sobre los decretos respectivos, cautelan el aspecto jurídico de las medidas. La reunión del Congreso y la cuenta que el presidente debe darle, equivalen a un conveniente control político. Téngase en cuenta además que la Constitución hace responsables al presidente, a los ministros y a todos los demás funcionarios por cualquier abuso en el ejercicio de las facultades, y que los decretos legislativos deben llevar la firma de todos los ministros. Fuera de la exigencia de que la Constitución no puede ser vulnerada y de que los decretos sólo pueden suspender las leyes que tienen relación directa con la perturbación.

Se ha propuesto que al estado de sitio se le ponga un límite en el tiempo: 30 días, 90 días. Extraña disposición, porque la duración de la conmoción interna no depende de la voluntad del Gobierno, sino de hechos y factores ajenos a sus determinaciones. El Gobierno no puede decir: Ordeno que la alteración del orden público dure 30 días, si la última perturbación, por ejemplo, lleva más de 30 años.

Se ha propuesto también que se consulte previamente al Congreso sobre el establecimiento del estado de sitio. Disposición igualmente improcedente. Hace parte de la alocada y peligrosa aventura de desmantelamiento del régimen presidencial que se advierte en algunos sectores de la Constituyente. El manejo del orden público exige mecanismos ágiles, expeditos, que le den al Gobierno capacidad de maniobra para restablecer el orden turbado. La intervención previa del Congreso entraría innecesariamente esa agilidad para el tratamiento de situaciones de suyo complejas.

Por todo lo anterior, considero que el artículo 121 de la Constitución actual es instrumento probadamente idóneo para el manejo de las perturbaciones internas, o de origen exterior.

En cuanto al estado de emergencia, encuentro razonable la modificación en el sentido de incorporar el factor ecológico, así éste se encuentre implícito en el actual artículo 122, cuando se habla de calamidad pública.

CORNELIO REYES.

Bogotá, 27 de mayo de 1991.

Relación de la Gaceta Constitucional (Continuación)

Cuadros: GLADYS DE ROJAS

N°	FECHA	CONTENIDO
85	Mayo 29/91	<p>Informe Ponencia Primer Debate. Hacienda Pública. Por Alvaro Cala, Helena Herrán de Montoya, Mariano Ospina Hernández, Jesús Pérez, Carlos Rodado Noriega, Germán Rojas Niño.</p> <p>Fundamentos de la Propuesta Sustitutiva sobre Estructura del Estado. Por Augusto Ramírez Ocampo.</p> <p>Informe Ponencia para Pimer Debate Plenaria.</p> <p>Servicios Públicos. Por Carlos Lemos S., Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Ossa E., Oscar Hoyos Naranjo, Ignacio Molina G., Antonio Yepes Parra.</p> <p>Informe Ponencia para Primer Debate Plenaria.</p> <p>Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición. Por Horacio Serpa Uribe.</p>
86	Mayo 30/91	<p>Artículo transitorio. Fiscalía General de la Nación. Carlos Daniel Abello Roca.</p> <p>Articulado de Presupuesto. Secretario Comisión Quinta.</p> <p>Informe Ponencia para Primer Debate Plenaria</p> <p>Habitantes Nacionales y Extranjeros. Por Alvaro Leyva Durán.</p> <p>Acta de Sesión Plenaria 3 de mayo/91</p> <p>Informe Ponencia Primer Debate en Plenaria.</p> <p>Derechos Agrarios. Por Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalitas, Carlos Ossa Escobar, Iván Marulanda.</p>
87	Mayo 31/91	<p>Acta de Sesión Plenaria. 6 de mayo/91</p> <p>Acta de Sesión Plenaria. 7 de mayo/91</p> <p>Aclaración. Diego Uribe Vargas</p> <p>Fe de Erratas. Secretario Comisión III</p>
88	Junio 3/91	<p>Acto Constituyente de Vigencia Inmediata. Por el cual se adopta el Censo de Población de 1985. Por Orlando Fals B., María Teresa Garcés Lloreda.</p> <p>Adición al Principio de Celeridad. Por María Teresa Garcés Lloreda.</p> <p>Informe de Minoría-Proposición Sustitutiva.</p> <p>Consejo Superior de la Judicatura. Por María Teresa Garcés Lloreda.</p> <p>Disposiciones de Carácter Transitorio Aprobadas por las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nat. Constituyente.</p> <p>Actas de la Comisión V N°s 10-12-13-14.</p> <p>Constancia El Deporte y la Recreación como Garantías Sociales. Por Armando Holguin Sarria.</p>

N°	FECHA	CONTENIDO
89	Junio 4/91	<p>Informe Ponencia para Primer Debate en Plenaria.</p> <p>Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición. Por Horacio Serpa U.</p> <p>Constancia de Carlos Ossa Escobar</p> <p>Constancia La Moción de Censura No Dejará Gobernar al Presidente. Por Jesús Pérez G.</p> <p>Constancia Algunos Comentarios Breves en torno de la Parafiscalidad. Por Alfonso Palacio Rudas.</p> <p>Informe de Minoría. Defensor del Pueblo. Por María Teresa Garcés Lloreda.</p> <p>Relaciones Internacionales. Cinco Actas de Subcomisión. Por Guillermo Plazas Alcíd.</p>
90	Junio 5/91	<p>Fundamentación Jurídico-Política de la Ponencia de Alianza Democrática sobre Poder Legislativo Unicameral. Fabio Villa Rodríguez.</p> <p>Acta Sesión Plenaria 8 de mayo/91</p> <p>Informe de Minoría Fiscal General. Proposición sustitutiva. Por María T. Garcés Ll.</p> <p>Constancia. Germán Toro, María Mercedes Carranza</p>
91	Junio 6/91	<p>Proyecto Acto Legislativo de Vigencia Inmediata</p> <p>Descongestión de la Justicia. Por Luis Guillermo Nieto Roa.</p> <p>Proyecto Acto Reformatorio Vigencia Inmediata</p> <p>Por el cual se crea la Corte Constitucional. Por Jaime Castro.</p> <p>El Ministerio Público y el Defensor de los Derechos Humanos. Constancia ante la Plenaria. Doctores Humberto de la Calle Lombana, Manuel José Cepeda.</p>
92	Junio 7/91	<p>Disposiciones transitorias sobre el Capítulo de la Justicia. Alvaro Gómez Hurtado.</p> <p>Informe Ponencia para Primer Debate en Plenaria.</p> <p>Presupuesto. Por Helena H. de Montoya</p> <p>Informe Ponencia para Primer Debate Plenaria.</p> <p>Vivienda. Por Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benitez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero.</p> <p>Ordenamiento Territorial. Por Juan Gómez Martínez</p> <p>Acta Sesión Plenaria. 9 de mayo/91</p> <p>Artículo transitorio sobre Control de la Densidad de Población en el Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, Cayos e Islotes.</p> <p>Doctor Raimundo Emiliani Román</p>

Continuará